

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LES ATTRIBUTIONS

DE LA

CHAMBRE DES LORDS

En Matière Financière

« Les constitutions ne sont pas des tentes
dressées pour le sommeil. »

ROYER-COLLARD.

« Not clinging to some ancient saw ;
Not master'd by some modern term ;
Not swift nor slow to change, but firm. »

LORD A. TENNYSON.

THÈSE POUR LE DOCTORAT POLITIQUE

Présentée et soutenue le lundi 4 novembre 1912, à 8 h. 1/2

PAR

Fernand DREUX

Président : M. G. JÈZE.

Suffragants : { MM. BERTHÉLEMY, }
 { A. WAHL, } *professeurs.*

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT, ET RUE TOULLIER, 13

—
1912



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41551418_0053

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LES ATTRIBUTIONS

DE LA

CHAMBRE DES LORDS

En Matière Financière

« Les constitutions ne sont pas des tentes
dressées pour le sommeil. »

ROYER-COLLARD.

« Not clinging to some ancient saw ;
Not master'd by some modern term ;
Not swift nor slow to change, but firm. »

LORD A. TENNYSON.

THÈSE POUR LE DOCTORAT POLITIQUE

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le lundi 4 novembre 1912, à 8 h. 1/2

PAR

Fernand DREUX



Président : M. G. JÈZE.

*Suffragants : { MM. BERTHÉLEMY, } professeurs.
 A. WAHL, }*

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT, ET RUE TOULLIER, 13

1912

BIBLIOGRAPHIE

Auteurs et ouvrages.

- Amos (Sheidon).** — Fifty years of the English Constitution, 1 vol. Londres, 1880.
— A primer of the English Constitution. Londres, 1883, 1 vol.
- Anson (William).** — The Law and Custom of the Constitution, 2 vol, 3th édit Oxford, 1892.
- Bagehot (Walther).** — Essays on Parliamentary Reform. Londres, 1883.
— The English Constitution, trad. fr.
- Bastide (Ch.).** — Les institutions de l'Angleterre sous Edouard VI^e. Paris, 1909.
- Blackstone (William).** — Commentaries of the laws of England.
- Boucard et Jèze** — Eléments de la science des finances et de la législation financière française. Paris, 1896.
- Boutmy.** — Développement de la Constitution et de la société politique en Angleterre. Paris, 1903.
— Psychologie politique du peuple anglais. Paris, 1901.
- Bowyer.** — English Constitution 2th édit. 1846, in-8^o.
- Lord Brougham.** — The British Constitution.
- Buxton (S.).** — Finance and Politics, 2 vol. Londres, 1888.
- Charley (Sir William).** — Mendig and Ending the House of Lords. Londres, 1900.
- Chevalier (Michel).** — La constitution de l'Angleterre. Paris, 1869.
- Cobbett (William).** — Parliamentary History. Londres, 1806.
- Courtney (Léonard).** — The Working Constitution of the United Kingdom. Londres, 1905.
- Cox (Homersham).** — The Institutions of the English Government. Londres, 1883.
- Constitutionnal Essays*, 1887.
- Dareste (F. R.).** — Les constitutions modernes. Paris, 1891.
- Dicey.** — Introduction to the study of the Law of the Constitution. Oxford, 1895.

- Introduction à l'étude du droit constitutionnel. Trad. fr. Boucard et Jèze. Paris, 1902.
- Esmein.** — Eléments de droit constitutionnel. Paris, 5^e éd., 1909. *Edition révisée des statuts.*
- Feldein (Clair).** — A short Constitutionnal History of England. Oxford, 1899, 3^e éd.
- Fischel (Ed.).** — Die Verfassung England's. Berlin, 1862.
- La constitution de l'Angleterre, trad. fr. Paris, 1864, par Vogel, 2 vol. in-8°.
- Fortescue (John).** — *De laudibus Angliae legum* (xvi^e siècle).
- Nouvelle édition anglaise : The Government of England otherwise called the difference between an absolute and a limited monarchy. Oxford.
- *De Natura Legis Naturæ.*
- Franqueville.** — Le Gouvernement et le Parlement britannique. Paris, 1887, 3 vol.
- Freeman (Edw.).** — The Growth of the English Constitution from the earliest times. 4 th. ed. Londres, 1884.
- History of the Norman Conquest of England. Oxford, 1867.
- Historical Essays, 1892.
- Glasson.** — Histoire du droit et des Institutions de l'Angleterre, 6 vol. Paris, 1881-1883.
- Gneist (R.).** — Englische Verfassungsgeschichte. Berlin, 1882, traduction anglaise, 1886.
- Green.** — Conquest of England, 1883.
- Hallam (H.).** — Constitutional History of England from the accession of Henri VII, 3 vol. Londres, 1854.
- Hansard.** — Parliamentary Debates.
- Hatsell (John).** — Precedents of proceedings in the House of Commons. Londres, 1818.
- Hearn.** — Structure and development of the Government of England. Londres, 1878.
- Ilbert.** — Forms and Methods of legislation.
- Jèze (Gaston).** — Traité de sciences des finances, le Budget, 1910.
- Cours élémentaire de sciences des finances, 1912, 5^e éd.
- Jouffroy (H.).** — Constitution de l'Angleterre, 1843.
- Lolme (de).** — Constitution de l'Angleterre. Genève, 1793.
- Low (Sidney).** — The Governance of England. 1905.
- Lowell (A. L.).** — The Government of England, vol. 2, 1908.
- Mac Kechnie (W.-S.).** — The Reform of the house of Lords, Glasgow, 1909.

- Mac Knight (T.).** — Political Progress in the 19 th. Century.
- Maitland.** — Constitutional History of England.
- Mantoux (P.).** — A travers l'Angleterre contemporaine. Paris, 1909.
- Mariott (J.-A.-R.).** — Second Chambers. Oxford. Clarendon Press.
- Maurel-Dupayré.** — Les usages du Parlement anglais, 1870.
- May (Thomas Erskine).** — Constitutional History of England from 1760-1860. Londres, 1865, traduction française.
- Histoire Constitutionnelle de l'Angleterre.
- A treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament. 8 th. édit. Londres, 1879.
- Parliamentary Practice, édit. 1883.
- Medley (J.).** — English Constitutional History. Londres, 1894.
- Original Illustrations of English constitutional History. Londres, 1910.
- Menche de Loisne.** — Le Gouvernement et la Constitution britannique au XVIII^e siècle. Paris, 1868.
- Mermeix.** — L'Angleterre. Aspects inconnus. Paris, 1911.
- Mill (John Stuart)** — Representative Government. — Traduction française par Dupont White. Paris, 1862.
- Millet (Philippe).** — La crise anglaise. Paris, 1910.
- Molesworth (W.-M.).** — History of England.
- Morizot et Thibault.** — Attributions financières des Chambres Hautes et Sénats.
- Morley (Lord J.).** — Life of Gladstone, 3 vol. Londres, 1903.
- Murdock.** — A History of Constitutional Reform in Great Britain and Ireland, with a full account of the three great measures of 1832, 1867, 1884. Londres 1886.
- Ostrogorski.** — La démocratie et les partis politiques. 1903.
- Parliamentary History of England.*
- Pike (Luke Owen).** — A Constitutional History of the House of Lords from original sources. Londres, 1894.
- Prothero.** — Statutes and Constitutional Documents, 1894.
- Ransome.** — Rise of Constitutional Government of England. Londres, 1863.
- Redlich (J.) et Steinhil (A.).** — The procedure of the House of Commons. A study of its history and present form. Londres, 1908.
- Reid (André).** — House of Lords Question. Londres, 1898.
- Roebuck.** — History of the Wig Ministry of 1830 to the passing of the Reform Bill, 2 vol. Londres, 1852.
- Rossi.** — Cours de droit constitutionnel professé à la Faculté de Droit de Paris. 4 vol.

- Russel (Lord)**. — History of the English Government and Constitution. Londres, 1872. Traduction française par Derosne.
- Schwann (Duncan)**. — The Spirit of Parliament. Londres, 1908.
- Statutes of the Realm*. 1810, 12 volumes.
- Stubbs (W.)**. — Early Plantagenets, 1881.
— Select Charters, 1884.
— Constitutional History of England. Oxford, 6 th. éd., 1897.
- Sussmann (S.)**. — Das Budget Privilegium des Hauses der Gemeinen. Mannheim, 1909.
- Taswell-Langmead**. — English Constitutional History from the teutonic conquest to the present time, 3 th. éd., Londres, 1860.
- Taylor**. — The Origin and Growth of the English Constitution. Londres, 1890.
- Temperley (H.-W.-V.)**. — Senates and Upper Chambers.
- Thomas (Ernest)**. — Leading cases in constitutional law, briefly stated, 2^e éd. Londres, 1882.
- De Tocqueville**. — La démocratie en Amérique.
- Todd**. — On the parliamentary Government in England, traduction française Boucard et Jèze.
- Trail**. — Central Government, 1892.
- Vernon-Smith (P.-H.)**. — History of the English Institutions, 2^e éd. Londres, 1876.
- Véron (R.)**. — Des développements du gouvernement de cabinet en Angleterre dans les dernières années du XIX^e siècle (thèse Poitiers, 1908).
- Walpole (Spencer)**. — The Electorate and the Legislature. London, 1881.
- Weinstein**. — Les conflits parlementaires en France et en Angleterre, thèse Paris, 1910.
- Wylie (J.)**. — The House of Lords. Londres, 1908.
- Yonge**. — Constitutional history of England from, 1760 to 1860. New-York, 1882.

Tracts politiques (Auteurs).

- Courtney (Léonard)**. — The Regeneration of Parliaments. Londres, 1905.
- Hobhouse (L.-T.)**. — The Question of the Lords. Londres, 1907.
- Hutchinson Harris**. — The will of the people and the Referendum. Londres, 1908.
- Smith (F.-E.)**. — The voice of the people. Londres, 1910.

Revue.

- Revue du droit public*, 1912.
Revue politique et parlementaire, 1910.
Revue de science et de législation financières, 1910 et 1912.
Revue des Deux-Mondes, 1^{er} février 1910 ; 1^{er} avril 1910 ; 1^{er} mai 1910 ; 1^{er} février 1911.
Revue de synthèse historique (août 1908).
The Fortnightly review. The House of Lords and Taxation (août 1909).
The Oxford et Cambridge review (juillet 1911).
The Spectator (août 1911).
The National Review (juillet 1911).
The Contemporary review (janvier 1907).
The Nineteenth Century and after (juillet 1907).
The English historical review (vol. 750).
L'Opinion (22 juillet 1912).

Auteurs d'articles dans les revues.

- Atherley-Jones.** — *The Liberal Party and the House of Peers* dans le *Nineteenth Century and after* (juillet 1907).
Bardoux (Jacques). — *Revue des Deux-Mondes* (1^{er} avril 1910).
Filon (A.). — *Revue des Deux-Mondes* (1^{er} mai 1910).
Haussonville (Comte d'). — *Revue des Deux-Mondes* (février 1911).
Jèze (Gaston). — *Revue de Science et de Législation financières* (1910 et 1912).

Rapports.

- Rapport du Comité sur les Tax Bills. Commons papers*, 1860, V. 22.
Rapport sur le Public-Money. Commons papers, 1857, sess. 2.
The Journals of the House of Lords.
The Journal of the House of Commons.

Annuaire.

- The Constitutional Year book*, 1911.
Daily Mail Year book, 1911 et 1912.
Hazell's Annual, 1911.
Jack's Reference Book, 1911.

Quotidiens.

The Times. The Debates of the Houses of Parliament.

The Morning Post.

The Daily Telegraph.

The Westminster Gazette.

LES
ATTRIBUTIONS DE LA CHAMBRE DES LORDS
En Matière Financière

INTRODUCTION

La question de savoir si les lords ont eu, dans le passé, des attributions financières, et s'il leur en reste encore, est une étude assez importante pour qu'on l'envisage sous ses divers aspects avec attention. C'est une affaire non seulement de mesure, de limite, mais c'est encore un problème qui touche en même temps à l'histoire, à la constitution, au droit administratif et financier anglais. Pour l'exposé du sujet que nous nous proposons de traiter, nous aurons donc recours aux monuments que nous ont laissés les historiens, mais nous puiserons surtout nos sources dans les traditions que l'on rencontre dans toute institution britannique.

L'Angleterre, en effet, a été de tout temps le berceau de la coutume. Toutes les choses de la vie ont eu, plus que partout ailleurs, leurs principes frappés dans le

moule des traditions, et la constitution, la première, a subi l'influence de ce traditionalisme. Partout et dans tout, les Anglais ont pieusement et scrupuleusement suivi ce qu'ont fait leurs pères ; ils ont été puissamment empreints des faits qui s'étaient accomplis, et pendant des siècles n'ont jamais eu la pensée de s'insurger contre eux ; comme ces paysans de nos provinces retardataires, ils ont vécu avec cette idée que « ce qui était bon pour leurs pères devait l'être encore pour eux ». Aussi devant cette apathie séculaire, les traditions se sont gravées très fortement dans l'âme même de la nation et comme un mal dont on a eu cure, elles sont devenues à ce point chroniques qu'il a fallu des efforts inouïs pour y apporter d'infimes transformations, et qu'il faut encore aux membres réformateurs du Parlement une lutte de tous les instants pour parvenir à vivre politiquement d'une façon plus moderne. Mais ces modifications déjà difficiles à opérer en politique deviennent pour ainsi dire impossibles dans la vie privée. L'Anglais pense et agit identiquement comme ses aïeux. Il vit chaque phase, chaque minute de son existence automatiquement et repasse aveuglément dans les sentiers frayés par ses ascendants.

Pour les questions constitutionnelles, il en est de même. L'Anglais n'a, pendant des siècles, osé toucher à sa constitution parce qu'il est dans son tempérament de ne détruire jamais, de superposer toujours. Le Saxon, en chassant le Normand, lui a donc pris ses institutions,

ses traditions. Il y a ajouté les siennes, et l'effort tenté par les révolutions de renverser l'édifice national n'a été couronné que d'un succès momentané. La tempête passée, l'habitude, « cette seconde nature », a de nouveau régné en maître.

Il est vrai que ce qu'établit la coutume est toujours commode, s'il n'est bon en soi. Quand les choses marchent longtemps de front, elles forment une sorte de « confédération ». Au contraire, dès qu'elles sont nouvelles, elles ne s'ajustent pas aussi facilement et gênent plus par leur manque d'harmonie qu'elles aident par leur utilité. Mais il faut compter avec le temps dans la poursuite rapide de sa course. Une opiniâtre conservation des us et coutumes serait alors aussi néfaste, aussi révolutionnaire que l'innovation. Et comme disait Bacon : « Ceux qui ont trop de respect pour le vieux temps sont la honte du nouveau. Il serait donc utile que les hommes suivissent dans leurs innovations l'exemple du temps qui va toujours innovant en silence. »

La constitution anglaise n'a pas échappé à cette loi. Elle ne repose, en effet, que sur la coutume, et les changements qui y furent faits sont tellement épars qu'il faudrait consulter un grand nombre d'ouvrages pour lui donner une forme unique. Et encore n'y réussirait-on pas, car c'est un habit d'arlequin où chaque morceau semble usé, un habit qui paraît s'en aller en miettes et ne tient peut-être que par cette même force de l'habitude. Des principes nouveaux qui régénérèrent un peu

cet agrégat de traditions ne furent pas acceptés sans difficultés. L'esprit des Anglais est trop lent, trop pondéré pour admettre avec la vivacité française toute modification, si minime soit-elle. Royer-Collard, en se servant de la phrase à l'exergue de cette thèse, pensait certainement plus aux constitutions de notre pays qu'à celles d'Outre-Manche ; elle s'y applique cependant, car il serait exagéré de croire qu'en Angleterre elles fussent à ce point restées ankylosées. Il y a eu des améliorations, des améliorations sensibles parfois, mais au prix de quels efforts !

L'historique de la priorité financière des Communes sur la Chambre des Lords nous en montrera un exemple typique. Nous y verrons les luttes séculaires d'une classe contre une autre pour l'obtention d'un droit contesté encore l'année dernière.

Mais ce qui fit surgir ces heurts, ce fut la nature même de la Constitution. Sans aller aussi loin que de Tocqueville dans sa prétention de déclarer que la « Constitution anglaise n'existait réellement pas » (1), on peut soutenir qu'il n'existe point de Constitution en Angleterre si l'on entend désigner par cette expression « un statut fondamental organisant les pouvoirs de l'Etat et fixant les bases du droit public » (2). Si les Anglais, à aucune page de leur histoire, n'ont cru à la nécessité

(1) *La démocratie en Amérique*, t. I, ch. VI.

(2) F.-R. Dareste, *Les Constitutions modernes*, 1891, I, p. 42.

de présenter « leur système politique sous la forme d'un acte solennel qui fut ou l'exposition de théories abstraites ou la construction d'un nouvel édifice (1), il se trouve pourtant quelques célèbres monuments historiques comme la Grande Charte des libertés, la pétition du droit, le bill des droits, l'acte of settlement, qui ont marqué un pas dans l'évolution des institutions parlementaires britanniques. Aucun d'eux cependant ne s'est annoncé « comme l'établissement de quelque chose de nouveau », car les remaniements apportés à la constitution anglaise ont été à la fois « un acte de conservation et de progrès » (2).

Ces principes posés, il nous reste à étudier par quel enchaînement de circonstances les lords ont perdu leurs pouvoirs financiers après les avoir exercés pendant des siècles.

(1) *Ibid.*

(2) Freeman, *The growth of the English constitution from the earliest times*, ch. II.

PREMIÈRE PARTIE

ORIGINES DE LA CHAMBRE DES LORDS ET DE SES ATTRIBUTIONS FINANCIÈRES

CHAPITRE PREMIER

LE WITENAGEMOT ET LA CHAMBRE DES LORDS.

Il y a mille ans, au temps du règne des rois saxons, en Angleterre, les sages de la nation avaient l'habitude de se réunir pour délibérer sur les affaires du royaume. Cette assemblée s'appelait le Witenagemot. Mais à côté des sages, n'y avait-il pas place pour les hommes libres ?

Sans doute en théorie ils y étaient admis, car on ne trouve dans les annales de l'histoire aucune restriction à ce sujet. De plus nous voyons des assemblées de witans à Londres et à Manchester où les habitants des villes étaient présents. Le Witenagemot fut donc nominale-ment une assemblée d'hommes libres, bien qu'en réalité ce fût une réunion de sages. En effet, les difficultés du voyage, les dépenses qu'un pareil déplacement

pouvait occasionner, et surtout le peu de poids qu'on attachait à la voix d'un homme libre inconnu, amenèrent une sélection naturelle parmi ceux qui s'occupaient des affaires publiques (1).

La réunion des sages devint alors de plus en plus une réunion de grands seigneurs, et comme les convocations étaient adressées seulement à ceux dont la présence était escomptée, on qualifia de sage tout homme qui, par sa richesse en terre ou par sa haute situation dans le pays ou à la Cour, pouvait s'offrir le luxe de se livrer à la gestion des choses du royaume.

Devons-nous chercher dans les pouvoirs du Witenagemot le commencement des attributions financières de la Chambre Haute ? Sans doute nous trouvons un canon du temps qui nous dit « que le roi et son witan avaient le pouvoir de lever des taxes pour le service public » (2). Ce point peut nous paraître important. Toutefois il est bon de se rappeler que l'administration intérieure d'un Etat, en ces temps reculés, n'offre aucun trait de ressemblance avec celle qui existe dans nos Etats modernes. Les besoins des rois étaient alors moins grands. Ce n'est qu'en avançant dans la civilisa-

(1) Il fallait être en effet assez riche pour pouvoir assister à des assemblées qui avaient lieu deux et même trois fois par an et à des endroits différents. On voit de telles réunions à Oxford en 1033, à Gloucester en 1051. — Cf. Clair Feilden, *A short Constitutional History of England*, 3th édit., p. 92.

(2) Canon cité par W. Stubbs dans *The constitutional History of England*. Vol. 1, p. 148, 6th ed.

tion qu'ils se sont développés. Les rouages sont devenus alors plus compliqués et il faut pour assurer leur fonctionnement plus d'argent, partant plus d'impôts. Or à l'époque du Witenagemot, les dépenses étaient pour ainsi dire insignifiantes par rapport à celles nécessaires à nos Etats modernes. En conséquence, l'impôt, financièrement parlant, jouait un rôle moindre en ces temps primitifs que de nos jours. C'est ce que nous dit Freeman (1) : « L'impôt, au sens moderne du mot, était rarement une matière de grande importance dans l'ancien état de la société. Les terrains publics ou les domaines seigneuriaux, les impôts divers sur les terres, les droits féodaux et les compositions de toutes sortes fournissaient largement les ressources nécessaires. L'impôt, au sens actuel, était à peine compris de notre histoire ancienne, exception faite de celui qui fut levé dans le but honteux et méprisable d'acheter les envahisseurs danois. Dans ce dessein, une réelle taxe, le fameux Danegeld (2) fut levé par l'autorité combinée du roi et de son witan, comme il apparaît dans plusieurs passages des chroniques. » Cela nous montre bien que de véritables impôts étaient rarement votés et levés et qu'il fallait des circonstances toutes spéciales

(1) E. Freeman, *History of The Norman Conquest of England*. Oxford, 1867, Vol. 1, p. 119 en note.

(2) Le Danegeld consista en un impôt de 2 sh. sur chaque terre cultivée variant entre 60 et 100 acres. — Cf. Anson, *The Law and Custom of the Constitution*, Vol. II, p. 295.

pour que le roi eût recours à des expédients autres que ceux employés par lui ordinairement. Cependant si le Witenagemot vota des impôts extraordinaires, tels que le Danegeld et le Shipgeld, les premiers rois normands prirent leur revenu sans montrer beaucoup de considération envers ceux qui les leur procuraient. Néanmoins Henri I^{er} reconnut déjà qu'une aide était un don de ses barons. En effet, ces derniers, étant à l'origine les seuls grands propriétaires fonciers féodaux, avaient à contribuer aux ressources de la Couronne comme ils avaient aussi à leur charge la plus grande partie de l'armée (1). Toutefois si les rois normands ne s'étaient pas trouvés entravés par un incessant besoin d'argent, les institutions représentatives n'auraient pas pris un si rapide développement. Mais les nécessités des rois font l'opportunité des peuples, et nous en voyons de frappantes illustrations sous le règne des Plantagenets.

C'est donc vraiment dans les XII^e et XIII^e siècles que l'on peut distinguer l'aube du régime parlementaire. Dans cette période d'incubation, en effet, l'initiative des lois était laissée au roi et à son conseil composé d'évêques, de comtes et de barons. Ces seigneurs, qui formeront plus tard le noyau de la Chambre des Lords, ont profité de la faiblesse de certains rois pour leur arracher, parcelle par parcelle, les privilèges les plus importants. C'est ainsi que Jean sans Terre fut obligé

(1) Luke Owen Pike, *op. cit.*, p. 337.

de signer la Magna Carta en 1215 qui posait le principe qu'aucune taxe ou contribution ne serait levée sans le consentement du Grand Conseil (1).

(1) « Nullum scutagium vel auxilium ponatur in regno nostro, nisi per commune consilium regni nostri, nisi ad corpus nostrum redimendum et primogenitum filium nostrum militem faciendum, et ad filiam nostram primogenitam semel maritandam et ad haec non fiat nisi rationabile auxilium. » Magna Carta Cl. 12. *Statutes of the Realm*, vol. I, p. 9. — Cf. également Stubbs, *Select Charters*, p. 290, et Medley, *Original Illustrations of English Constitution Hist.*, 1910, p. 33.

CHAPITRE II

ÉVOLUTION HISTORIQUE DE L'INFLUENCE DES COMMUNES ET AFFAIBLISSEMENT DES POUVOIRS FINANCIERS DE LA CHAM- BRE DES LORDS.

La première charte d'Henri III serait la répétition de celle de Jean s'il n'y avait pas quelques omissions importantes, notamment celle restreignant le pouvoir du roi d'augmenter ses revenus, ainsi que celle interdisant au souverain toute levée de taxe en dehors des aides ordinaires concernant la rançon de la captivité du Seigneur, l'élévation de son fils aîné à la chevalerie et le mariage de sa fille aînée. Une aide d'un quinzième sur les biens meubles fut néanmoins concédée par le grand conseil, mais elle était le prix d'une nouvelle concession parlementaire dans la charte précédemment signée. La vieille prérogative, réclamée par le souverain, de percevoir des taxes sur les sujets selon sa propre volonté et son bon plaisir, réapparut sous Henri III, après avoir été limitée par la déclaration contenue dans la Magna Carta de 1215. Ce ne pouvait être qu'une entorse momentanée faite à la constitution. En effet, nous dit Todd (1) : « Dès les temps les plus reculés de l'his-

(1) Todd, *Le gouvernement parlementaire en Angleterre*. Paris, 1900, traduction Boucard et Jèze, p. 690 et suiv., t. I.

toire d'Angleterre, le principe a été admis que le droit d'imposer le vote des subsides pour le service public appartient exclusivement au Parlement (1). » De même, de bonne heure on avait considéré que l'impôt devait être voté par celui qui le payait. C'est ce principe qui a poussé les seigneurs à réclamer déjà, en 1215, le droit de consentir les subsides.

Le règne d'Edouard I^{er} fut aussi remarqué par la renonciation partielle de la part de la Couronne de ses prétentions à lever des taxes selon son bon plaisir. En 1297, Humphrey Bohun, comte de Hereford, Roger Bigod, comte de Norfolk, et l'archevêque Winchelsey, représentant les intérêts des Lords et du clergé, arrachèrent à Edouard cette *Confirmatio Cartarum*. Cette dernière confirmait la grande Charte et la Charte des Forêts et disposait qu'à l'avenir le roi ne pourrait exiger « la male toute des laines » (2) ou prendre « tieu manere des aides mises, ne prises », comme il l'avait fait précédemment. A cela il n'y avait qu'une exception : « Par commun assent de tut le roiaume, sauve les anciennes aides et prises dues et custumées (3). »

(1) Le Parlement représentait alors les trois classes de la société médiévale, le clergé, les seigneurs et les Communes, « ceux qui prient, ceux qui luttent, ceux qui travaillent », comme dit Maitland, *Constit. History of England*.

(2) La maletote des laines consistait en un droit de 40 schil. sur chaque sac de laine.

(3) *Statutes of the Realm*. Confirmation de la Magna Charta de 1297 article 6, et Stubbs, *Select Charters*, p. 484 et suiv.

En voici l'original en vieux français :

En outre la Charte de 1297 reconnaissait expressément l'antique *Custuma* de 1273 qui avait été faite par les prélats, les magnats et les bourgeois à la requête des marchands au sujet des droits sur l'exportation des lai-

« ART. 6. — E ausi avons granté pur nous e pur nos heirs as ercevesques, evesques, abbés e priurs e tas autres gentz de seinte eglise et as contes et barons et a tote la communauté de la terre, qe mes pur nule busoigne tieu manere des aides, mises, ne prises, de notre roiaume ne prendrons, fors que par commun assent de tut le roiaume et a commun profit de meisme, le roiaume, sauve les aunciennes aides et prises dues et custumées. »

Nous en donnons à présent la traduction en langage moderne :

« Nous avons accordé pour nous et nos héritiers, aussi bien aux archevêques et évêques, abbés et prieurs et autres membres de la sainte Eglise, qu'aux comtes, barons et à tous les habitants du royaume, que pour aucun besoin désormais, nous ne lèverons des aides, charges ou taxes, si ce n'est du commun consentement de tout le royaume et pour son avantage, excepté les anciennes aides et les charges dues et accoutumées. »

Au contraire le Statut de *tallagio non concedendo* cité par Walter of Hmingburgh sous le nom de « articuli inserti in magna Charta » ne se trouve pas dans les recueils authentiques du temps. Il est néanmoins cité comme un statut dans le préambule de la pétition du droit et la jurisprudence lui accorde cette valeur légale à partir de 1637.

En voici le texte en latin :

« ART. 1^{er}. — Nullum tallagium vel auxilium per nos vel heredes nostros de cetero in regno nostro imponatur seu levetur, sine voluntate et assensu communi archiepiscoporum, episcoporum et aliorum, prelatorum, comitum, baronum, militem, burgensium et aliorum liberorum hominum in regno nostro. »

En voici la traduction en français :

ART. 1^{er}. — Aucune taille ou aide ne sera prise ou levée par nous ou nos héritiers, dans notre royaume sans le consentement et la commune volonté des archevêques, évêques et autres prélats, comtes, barons, hommes d'armes, bourgeois et autres hommes libres du pays. » Stubbs, *Select Charters*, p. 487. — Cf. aussi édition révisée des statuts, t. I, p. 96.

nes et des cuirs. De plus elle déclarait que le roi n'essaierait plus d'ordonner de levée de taille qui était un impôt sur les villes et les terres. Mais Edouard I^{er}, se considérant seulement tenu à observer la lettre de la loi, levait une taille en 1304 et augmentait les droits sur l'exportation des laines. Néanmoins, dès cette époque lointaine, l'ambition des Communes commence à poindre. En effet, Edouard II, qui succéda à Edouard I^{er}, fut contraint de signer onze articles qui avaient trait à la réduction d'impôts excessifs, ainsi qu'à la dépréciation de la monnaie.

Les Communes acquirent donc une position meilleure puisque ce présent roi « renouvelait et confirmait certains articles de *articuli super Chartas*, non plus à la demande des prélats, comtes et barons comme dans la 28^e année du règne de son père, mais à la demande de « ses bonnes gentz », c'est-à-dire de son peuple » (1).

Du'une manière encore plus précise, Anson nous montre cet accroissement d'influence des Communes. La *Confirmatio Cartarum* était, dit-il, « une affirmation solennelle du droit des Communes à prendre part au vote de l'impôt ; le statut de 1322 signé dans la quinzième année du règne d'Edouard II est comme l'affirmation de leur droit à prendre part à la législation » (2).

(1) Luke Owen Pike, *op. cit.*, p. 318.

(2) En effet, en 1322 leur prétention à avoir voix dans les affaires nationales fut reconnue par statut. Ce statut disait que « les matières qui auront trait aux biens de notre Seigneur le Roi et ses héritiers

Ayant ainsi obtenu le droit de rédiger elles-mêmes les lois, chacun de leur progrès fut, on le comprend, une diminution d'influence chez les seigneurs (1). Quoi

et à ceux du royaume et du peuple seront accordées et établies dans les Parlements par notre Seigneur le Roi et par le consentement des prélats, comtes et barons et aussi de la bourgeoisie du royaume ». Stubbs, *Eng. con. hist.*, 1878, vol. II, p. 352.

D'ailleurs l'idée de la représentation a toujours été familière au peuple anglais. En 1213 des représentants de certaines villes assistaient à la grande assemblée de Saint-Albans et dans la même année le roi convoqua à Oxford « quatre hommes discrets de chaque comté », « *ad loquendum nobiscum de negotiis regni nostri* ».

A partir de cette époque le système représentatif se développa progressivement, quoique des séances eurent lieu en Parlement où les représentants furent imparfaitement et même pas du tout convoqués. En 1295 eut lieu le fameux « Parlement modèle » qui, selon le dire d'Anson, *op. cit.*, vol. I, p. 43, « pouvait être regardé comme l'idéal d'une assemblée représentative pour l'époque ». On envoya personnellement une lettre de convocation à chaque archevêque, évêque, abbé, comte et baron. Par l'intermédiaire des évêques des lettres de convocation furent adressées aux prieurs de chaque cathédrale, aux archidiacres de chaque diocèse pour les prier de se rendre en personne à ce Parlement. Le chapitre de chaque cathédrale avait aussi à envoyer un représentant et le clergé de chaque diocèse, deux. Dans chaque comté deux chevaliers et dans chaque ville et bourg deux citoyens devaient également y prendre part, ayant en mains les pouvoirs de leurs mandants « *ad faciendum quod tunc de c omuni concilio ordinabitur* ». Ce parlement fut ainsi une assemblée d'individus représentant aussi bien les propriétés des classes constituantes de la société que les intérêts locaux. Le Parlement anglais a toujours combiné depuis l'union de ces classes et de la représentation locale.

(1) Stubbs mentionne cette augmentation d'influence des Communes dans *The Constitutional History of England*. Oxford, 6^e édit., 1897, vol. III, p. 270. « Que les communes aient une participation décisive dans l'allocation des subsides, c'est devenu, depuis le règne d'Edouard III, un principe admis, et l'observation de la règle est illustrée par l'histoire de chaque Parlement. »

qu'il en soit, elles ne siégeront séparément qu'au commencement de la guerre de Cent ans (1). C'est en effet sous Edouard III qu'eut lieu la séparation du Parlement en deux Chambres (2).

Les chevaliers qui représentaient plutôt les propriétaires francs tenanciers (freeholders) que les petits barons, se séparèrent d'abord des Lords (3). Quoique accordant les aides ordinairement avec les barons, ils votèrent à part en 1332 et se joignirent aux bourgeois avec qui ils fusionnèrent complètement en 1347. Cela nous montre bien que pendant longtemps chaque ordre votait l'impôt distinctement (4). Cependant, concurremment avec la taxation parlementaire, l'usage était encore que d'autres impôts fussent levés en vertu de la prérogative de la Couronne (5).

Les Communes acquirent de jour en jour de plus grands pouvoirs, parce que leur force reposait non seulement sur l'impuissance incontestée de la Couronne à lever des impôts sans le consentement préalable du peu-

(1) C'est en 1352 que l'on mentionne la réunion des Communes au chapitre de l'abbaye de Westminster, et c'est à partir de 1376 qu'elles paraissent avoir élu un Speaker (président). — Cf. Millet, *La Crise anglaise*. Paris, 1910, p. 66 en note.

(2) L'institution de la Chambre des Communes marque l'extinction de l'ancienne idée féodale que le conseil du roi était simplement l'assemblée de ceux qui tenaient leur domaine de la couronne. — Cf. Stubbs, *Early Plantagenets*, p. 227.

(3) Cf. Stubbs, *Const. Hist. of Eng.*, vol. II, p. 142, 564, et Cox, *op. cit.*, p. 600-603.

(4) *Constitutional Essays*, 1887, p. 188-192.

(5) Spencer Walpole, *The electorate and the Legislature*, p. 130.

ple, mais aussi sur ce fait qu'un tel consentement ne pouvait être obtenu que par les représentants de la nation assemblée en Parlement. De plus, à cette époque où la presse n'existait pas, le roi ne pouvait voir le reflet de la pensée de ses sujets que dans l'assemblée des Communes. En effet, malgré la crainte de se compromettre et la répugnance de ces dernières à exprimer leurs opinions en matière financière, un roi assez intelligent pouvait, sans beaucoup de difficultés, sentir si le pays était pour ou contre lui. C'est ainsi que les Communes devinrent nécessaires à la Couronne (1). Sans doute elles furent très soumises au début, présentant au Roi en Parlement une humble pétition qui leur était accordée avec l'assentiment des prélats, des comtes et des barons, mais, par cette forme détournée, elles obtinrent le pouvoir législatif, alors que, par « le tour de la phrase, elles paraissaient l'avoir encore laissé au roi et aux Lords » (2). Mais dès la première année du règne d'Edouard III, elles prirent l'initiative en des matières qui jusqu'ici faisaient partie des attributions des seigneurs (3). Sans doute elles eurent maintes fois à soutenir d'âpres luttes et à utiliser les occasions qui s'offraient à elles. Mais depuis la séparation du Parlement en deux Chambres, leur suprématie financière s'accrut

(1) Cf. Anson, *op. cit.*, vol. I, p. 16.

(2) Luke Owen Pike, *Constitutional History of the House of Lords*, p. 319.

(3) Pike, *ibid.*

énormément. D'ailleurs, leur principal souci a toujours été d'insister sur la nécessité que le roi avait de les consulter dans tous les préliminaires de concessions de taxes. Cette insistance ne paraît pas percer dans le statut de 1340. A cette époque Edouard III fut, en effet, forcé de consentir à une loi qui déclarait que désormais aucun impôt, aucune aide, ne serait levé sur la nation, « si ce ne soit par commune assent des prelatz, countes, barouns et autres grantz et communes de notre dit roialme Dengleterre, et ce en parlement (1). »

Mais quoique ce statut fut une réponse aux Communes, le pouvoir de voter les crédits était déjà regardé comme appartenant à la branche représentative du Parlement. La diminution des attributions des Lords est encore plus marquée dans l'Act de 1362. Le roi, mentionnant les subsides de laines, de cuirs et de peaux « que le Comunes lui ont grantez ore en cest Parlement (2) » omet de parler cette fois des prélats, comtes et barons.

Sans doute ce n'était que des subsides en nature, mais ce n'en était pas moins, à une époque où la monnaie était peu développée, un véritable impôt. Cette diminution d'influence apparaît moins dans l'Act de 1371. Il est vrai que cette loi a moins d'importance que la précédente (3). En 1393 le pouvoir de la Chambre

(1) Act. 14, Edouard III, stat. 2, p. 178 ; D. J. Medley, *Original Illustra.* Londres, 1910.

(2) Act. 36, Ed. III, c. 11 ; Medley, *ibid.*

(3) « Item est accordé et establi nul imposition ou charge soit mys

Basse est plus marqué. On reconnut, en effet, dans une loi que l'argent avait été accordé « par les Communes » « avec l'avis et l'assentiment des Lords » (1), ce qui signifiait que les Lords n'avaient été consultés qu'en second lieu. Cette forme fut encore employée dans les deux premiers parlements d'Henri IV en 1401 et 1402. C'est d'ailleurs à partir du règne de la maison de Lancaster que les Communes affirment avec plus de vigueur leurs prétentions (2). En 1407 Henri IV avait convoqué le Parlement pour lui demander des subsides. Les Lords furent saisis les premiers de la demande (3). Ils discutèrent sur les affaires du royaume avant les Communes et spécifièrent certains subsides nécessaires à la défense nationale. Le roi invita alors les Communes à envoyer une députation près des Lords afin de rapporter à la Chambre Basse les désirs du souverain, et de se soumettre promptement aux intentions des seigneurs. Douze représentants se rendirent donc à l'invitation royale et déclarèrent aux Communes que cette

sur les leines, pealx, lanuz ou quirs, autre qe la custume et subside grantez au roi nulle part saunz assent du Parlement ; et si nul soit mys, soit repelle et tenuz pur nul. » Medley, *Orig. Illust.*, p. 180. Act. 45, c. 4.

(1) Medley, *Engl. Const. Hist.*, p. 210.

(2) Sir John Fortescue dans ses *De Laudibus legum angliae et De Natura Legis Naturae* nous décrit l'Angleterre de cette période comme un *dominium regale et politicum*, et son monarque comme un *rex politicus*, incapable de modifier les lois ou d'imposer des taxes à ses sujets sans leur consentement.

(3) Boucard et Jèze, *Eléments de science et de législation financières*.

nouvelle façon d'agir était une dérogation aux principes et un empiètement sur leurs privilèges. Henri IV mit fin à la querelle en ordonnant qu' « il serait permis aux Lords de délibérer entre eux dans ce Parlement et dans les autres à venir, en l'absence du Roi sur les affaires du royaume et sur les remèdes nécessaires à y apporter », et « que les Communes pourraient ainsi s'entretenir des affaires de l'Etat et des choses à prévoir (1), « purvez toutesfois que les Seigneurs de leur part ne fassent aucun report a notre dit Seigneur le Roy d'aucun grant par les Communes grantez et par les Seigneurs assentuz, ne de les communications du dit grant avant ce que mesmes les Seigneurs et Communes soient d'assent et d'accord en ceste partie et adonques en manière et forme comme il est accoutumez, c'est assaver par bouche du Purparlour de ladite Commune pour le temps estant » (2). Cette déclaration embrassait donc trois points principaux quant à la procédure du vote des subsides. Ces derniers devaient être en effet :

(1) Cité par Warren dans *House of Lords Question*, p. 191.

(2) Cité par S. Sussman, *Das Budget Privilegium des Hauses der Gemeinen*, Mannheim, 1909, p. 103.

Voici la traduction en langage moderne de ce texte :

« Pourvu toujours que les Lords de leur côté, les Communes du leur, ne fassent à notre dit Seigneur le Roi aucun rapport sur les concessions accordées par les Communes et consenties par les Lords, ni de communications sur la dite concession avant que les Lords et Communes se soient mis d'accord sur de telles matières et dans la forme habituelle, c'est à-dire par la bouche du Speaker des Communes. »

1° Votés par les Communes ;

2° Consentis par les Lords ;

3° Reportés au roi par le Speaker des Communes .

Mais la faiblesse d'Henri VI et son incapacité de réprimer les factieuses rivalités des nobles laissèrent le chemin libre à une nouvelle monarchie. Fatigué de l'anarchie qui régnait partout, tout le monde fut prêt à reconnaître un gouvernement de réaction qui serait le protecteur de la vie et de la propriété et rendrait possible tout développement commercial. La guerre des Roses, ce long combat pour l'obtention du trône entre les deux maisons rivales, celle d'York et de Lancaster, balaya la vieille noblesse et mit les Communes, trop faibles à elles seules pour résister, ainsi que l'Eglise, à l'entière disposition de la Couronne triomphante. On vit ce changement du caractère de la monarchie durant le règne d'Edouard IV (1). Le Parlement ne se réunissait plus qu'à de rares intervalles sans avoir la force d'opposer de défense, si faible fût-elle. Les amendes et les confiscations de biens rendaient les rois assez riches pour pouvoir se passer du Parlement. Lorsqu'ils étaient trop à court d'argent, ils avaient encore recours aux dons gratuits. En effet, quelques années après son avènement, Edouard IV, le premier représentant de la famille des Yorks, usa de ce dernier moyen, et en 1473 commença à demander des « benevolences », dons faits

(1) De 1461 à 1483.

librement en théorie, mais en réalité plus ou moins obligatoires. De tels procédés marquent un arrêt dans le développement des pouvoirs de la Chambre des Communes. Mais ils furent abolis par Richard III en 1484, bien qu'il fût contraint l'année suivante, par un besoin pressant d'argent, de solliciter encore un « don gratuit ». Sous le règne de ce souverain le Parlement fut aussi rarement convoqué, et quand il le fut, il ne s'occupa guère que des poursuites pénales et des bills privés (1).

A l'accession de la Maison des Tudors, on crut pouvoir limiter le pouvoir du roi. Outre plusieurs points importants constitutionnels, Henri VII reconnut qu'« aucune taxe ne serait levée sans le consentement du Parlement » (2). Mais le pouvoir royal avait acquis trop de force pour qu'on pût songer à le restreindre. Sous peine d'emprisonnement, Henri VII exigea encore des dons gratuits, notamment en 1492 et 1504 (3). Il y eut aussi de semblables exactions sous Henri VIII, je veux parler de celles de 1522, 1525 et 1545 (4). Toutefois, c'est sous ce roi que l'octroi des subsides commence à prendre la forme d'actes de Parlement. Après Edouard VI (1547-1553), le Parlement retrouve

(1) Gneist, *Englische Verfassungsgeschichte*. Berlin, 1882, traduction anglaise 1886, vol. II. p. 79 en note.

(2) Hallam, *Const. Hist. of Engl.*, Londres, 1854, vol. I, p. 2.

(3) Feilden, *op. cit.*, p. 200.

(4) *Ibid.*

peu à peu sa puissance. C'est ainsi que nous voyons les Communes protester contre les pratiques de la reine Elisabeth en plusieurs occasions (1). Mais il nous faut aller jusqu'en 1593 pour assister à un essai tenté par les Lords pour reconquérir leurs anciens privilèges et surtout pour ne plus laisser aux Communes l'initiative des lois de finances. A cet effet « les seigneurs adressèrent, à la session de 1593, un message aux Communes, leur rappelant que la reine avait besoin d'argent et leur demandant en outre la nomination d'une conférence ». Sir Robert Cécil déclarait que les Lords voulaient consentir à rien moins qu'à l'octroi de trois subsides entiers, alors que les Communes tenaient seulement à en accorder deux (2). Cependant Francis Bacon s'opposait à la formation d'une telle conférence. Il n'aimait pas, disait-il, « que cette Chambre (les Communes) eût à se joindre à la Chambre Haute en cette circonstance. En se joignant aux Lords dans cette motion, nous nous porterons atteinte, car ils auront les remerciements, nous, les reproches. Je désire que nous procédions comme jusqu'à présent, seulement par nous-mêmes, et que nous ne nous unissions point aux Lords (3) ».

Malgré les efforts de Bacon, et après un long débat, on accepta l'idée d'une conférence. Les Lords, comme on l'a

(1) Notamment au sujet du mariage de la reine et du règlement de la succession en 1566.

(2) Hallam, *op. cit.*, vol. I, p. 276.

(3) Cox, *op. cit.*, p. 184 et suiv.

vu plus haut, proposaient une offre de subsides plus grande que celle décidée par les Communes. Celles-ci objectèrent que cette proposition était un empiètement sur leurs privilèges, mais elles cédèrent finalement. Toutefois elles affirmèrent par un vote que l'octroi des subsides devait partir d'elles et fût transmis ensuite à la Chambre des Pairs. De telles réunions eurent lieu encore quelquefois. Ainsi sous James I^{er}, en 1604, les Lords désiraient une conférence au sujet d'un bill de subsides qu'ils jugeaient défectueux. Ils proposaient en outre que « le désir des seigneurs fût considéré comme une subvention et un subside à Sa Majesté (1). Six ans plus tard, sous ce même règne et au même sujet, ils réclamèrent la convocation d'une autre commission qui fut accordée par les Communes. Quoi qu'il en soit, ce fut sous les Stuarts que les Communes défendirent avec le plus d'énergie leurs droits d'initiative en matière financière (2). Elles voulurent en même temps en tirer les conséquences les plus grandes. A cette époque les Com-

(1) Hatsell, *Precedents of the proceedings in the House of Commons*, Londres, 1818, vol. III, p. 112.

(2) C'est un point qui a été nettement marqué par de Lolme, *Constitution de l'Angleterre*, t. II, p. 257. « ... Nous pouvons être assurés que si jamais la Couronne était en état de gouverner sans le secours des représentants du peuple, elle les congédierait pour toujours et se débarrasserait ainsi d'une assemblée qui, pendant qu'elle continuerait d'être un obstacle à son pouvoir, ne lui serait plus d'aucune utilité. C'est ce que Charles I^{er} essaya de faire quand il vit que ses Parlements commençaient à se mutiner ; et ce que les rois de France ont fait réellement quant aux États-Généraux de leur royaume. »

munes se trouvaient dans une situation fort critique. Leur existence même était compromise. Elles redoutaient, en effet, que le roi, qui ne pouvait tenir ses ressources monétaires que du Parlement, se contentât d'un vote de la Chambre des Lords et ne convoquât plus la Chambre Basse. C'est pourquoi celle-ci insista tant sur son droit de priorité parce qu'il était l'assurance d'une convocation périodique. Elle inscrivit, en 1625, sous Charles I^{er}, dans le préambule de l'*Act for the grant of two entire subsidies granted by the Temporalitie*, ses prérogatives en des termes qui ne souffraient aucune équivoque. Elle agit de même trois ans plus tard, omettant le nom de la Chambre des Lords (1). Mais le Parlement était venu de plus en plus mécontent et rebelle. La continuelle violation des libertés par Charles I^{er} conduisit celui-ci à signer la Pétition du Droit en 1628 laquelle comprenait onze articles, dont quelques-uns

(1) En effet, Cox, *op. cit.*, p. 182, relate qu'en 1628 le préambule des bills de subsides était ainsi fixé :

« Au très gracieux souverain, nous les fidèles Communes de Votre Majesté, ont donné et accordé à Votre Majesté... etc. » La forme fut arrangée par un Comité composé de Coke, Glanville, Selden et autres. Les Lords protestèrent contre cette innovation, mais finalement votèrent ce bill de subsides. Immédiatement après la Restauration, les Communes résolurent, le 21 juillet 1660, qu'un bill de tonnage et de pondage devrait commencer ainsi : « Les Communes assemblées en Parlement donnent et accordent à Votre Majesté les subsides suivants, etc. » — Cf. Hatsell, *op. cit.*, vol. III, p. 112 ; Anson, *op. cit.*, t. I, p. 266, déclare que jusqu'au règne de Charles I^{er}, le préambule de l'acte qui autorisait les subsides ne disait pas que le subside était le fait exclusif des Communes.

n'étaient que la confirmation de ceux affirmés dans les Chartes précédentes (1).

(1) Voici le texte de cette pétition quant aux articles ayant trait à la question.

« Pétition présentée à Sa Majesté par les Lords spirituels et temporels et les Communes, assemblés dans le présent Parlement concernant divers droits et libertés de ses sujets, ensemble la réponse faite en plein Parlement par S. M. le Roi.

« A la Très Excellente Majesté du Roi. »

« ART. 1^{er}. — Les Lords spirituels et temporels et les Communes, assemblés en Parlement, représentent très humblement à notre Souverain Seigneur le Roi, qu'il est déclaré et arrêté par un statut fait sous le règne d'Edouard I^{er}, connu sous le nom de statut « de tallagio non concedendo », que le roi ou ses héritiers ne mettraient pas d'impôts ni ne lèveraient de subsides dans ce royaume sans le consentement des archevêques, évêques, comtes, barons, chevaliers, bourgeois, et autres hommes libres des Communes de ce royaume, que par l'autorité du Parlement convoqué en la 25^e année du règne du roi Edouard III, il est déclaré et établi que personne ne pourrait être, à l'avenir, contraint de prêter de l'argent au roi contre sa volonté, parce que cela était contraire à la raison et aux libertés du pays; que d'autres lois du royaume défendent de lever ces charges ou taxes connues sous le nom de dons gratuits (Benevolence) ou toutes autres impositions analogues; que par les dits statuts ou autres bonnes lois de ce royaume vos sujets ont hérité de cette franchise, à savoir qu'ils ne sauraient être contraints à contribuer à aucune taxe, taille, aide ou autre charge semblable, sans le commun consentement du pays donné en Parlement.

« ART. 2. — Considérant néanmoins que l'on a publié depuis peu diverses commissions adressées à des commissaires de plusieurs comtés avec des instructions en vertu desquelles votre peuple a été assemblé en divers endroits et requis de prêter certaines sommes d'argent à Votre Majesté; que sur le refus de quelques-uns on leur a fait prêter serment, et on les a obligés à comparaître et à se présenter, contre toutes les lois et les statuts de ce royaume, devant votre Conseil privé ou en d'autres lieux; que d'autres ont été arrêtés et emprisonnés, troublés et inquiétés de diverses manières, que diverses autres taxes ont été imposées et levées sur vos sujets dans les comtés par les lords lieutenants, les lieutenants députés, les

En 1640, dans une conférence entre les deux Chambres, les Communes maintinrent leur droit à prendre l'initiative dans l'octroi des subsides.

Celles-ci allèrent même en 1649 jusqu'à supprimer la Chambre des Lords. En effet, le 6 février de la même année, elles votèrent une résolution par laquelle « la Chambre des Pairs, étant inutile et dangereuse, devait être abolie, et qu'une loi serait faite dans ce but ». Cette Chambre unique ne dura que quatre ans, ayant eu le temps toutefois de détruire le système légal, de « supprimer la liberté de la presse, de taxer les individus, de négliger la marine et de permettre aux Hollandais de devenir les maîtres du détroit » (1). Quelques années

commissaires des troupes, les juges de paix et autres, par ordre de Votre Majesté ou de votre Conseil privé contre les lois et libres coutumes de ce royaume.

« ART. 10. — A ces causes ils supplient humblement votre Très Excellente Majesté que personne à l'avenir ne soit contraint de faire aucun don gratuit, aucun prêt d'argent, aucun présent volontaire ni de payer aucune taxe ou impôt quelconque sans le consentement donné par acte du Parlement (common consent by act of Parliament) ; que personne ne soit appelé en justice, ni obligé de prêter serment, ni obligé à un service, ni arrêté, ni inquiété ou molesté à l'occasion de ces taxes ou du refus de les acquitter. »

Une première réponse du roi à cette pétition fut lue dans le Parlement par le Garde du Grand-Sceau ; les termes dans lesquels elle était, n'ayant pas paru d'une clarté suffisante, le Parlement en demanda une autre. Cette fois le roi se présenta en personne dans le sein du Parlement et prononça en français la formule suivante : « Soit droit fait come est désiré », qui, d'après l'usage, emportait consentement pur et simple. Cet acte figure dans l'édition révisée des statuts, t. I, p. 712.

(1) Voir Discours de M. S. Roberts du 7 avril 1910, *Times* du 8 avril 1910.

après la résurrection de la Chambre Haute, les Communes refusèrent, en 1661, de ratifier un projet de loi conçu à la Chambre des Lords et qui avait trait au pavage des rues de Westminster. Leurs arguments étaient que, puisque c'était une charge imposée au peuple, ce bill devait provenir de la Chambre Basse (1).

Néanmoins, sous Charles II et Jacques II, leur droit de priorité ne leur parut pas suffisant. En avril 1671, à propos d'un bill imposant les marchandises étrangères, les Communes déclarèrent que « dans toutes les aides qu'elles accordaient au roi, le taux ou la taxe ne devait pas être modifié par les Lords » (2). Au cours de

(1) Cf. C. Feilden, *op. cit.*, p. 114.

Les Communes envoyèrent alors aux Seigneurs un bill concernant le dit pavage. Les Lords l'amendèrent et les Communes rejetèrent l'amendement des Lords comme étant un empiètement sur leurs privilèges. Les pairs refusèrent d'admettre un tel fait et comme aucune des deux Chambres ne voulaient céder, le bill tomba. Cf. *Journals of the House of Commons*, vol. VIII, p. 315.

(2) D'après le *Journals of the House of Commons* du 14 avril 1671, « La Chambre des Communes ne permet pas que la moindre modification soit faite par les Lords dans le mode de taxer le peuple par money-bills. Cependant, anciennement le quantum des subsides de la couronne était fait par arrangement entre Lords et Communes. Cf. Cox, *op. cit.*, p. 184 et suiv. D'après Hatsell, *op. cit.*, vol. III, p. 416, dans les conférences qui eurent lieu entre les deux Chambres de 1671, on se référa au précédent 9 sous Henri IV en 1407, et l'attorney général certifia que le précédent montrait « que c'était une injure faite aux Communes et un empiètement sur leurs libertés que de permettre aux Lords d'établir une conférence au sujet des aides ». Les mots de la réponse en 1407, ajoute Cox dans le même passage, ne semble pas garantir littéralement cette conclusion ; il semblerait plutôt que l'attorney général contestait le droit des lords de demander des conférences sur les bills de subsides,

la conférence qui se réunit cette année-là (1), « on émit des arguments identiques à ceux dont les radicaux anglais usent aujourd'hui ». L'un de ces orateurs disait notamment : « Ce droit est si fondamentalement acquis aux Communes que je ne puis tenter de le justifier par une raison, car ce serait affaiblir le droit et le privilège de cette assemblée » (2). Les Lords soutinrent par contre qu'il leur était impossible de conserver leur droit de rejet, s'ils perdaient celui d'amender les money-bills. On leur répliqua « qu'ils garderaient ce droit de rejet au même titre que le roi » (3). « Le roi doit rejeter l'ensemble de chaque bill ou l'accepter ; et pourtant cela ne le prive pas de son veto (4). »

Les Communes reviennent à l'assaut le 3 juillet 1678 (5) par une résolution qu'elles considèrent encore

mais non le droit aux conférences avant que les dits bills y fussent apportés. Il apparaît en effet que les conférences et les consultations entre les deux Chambres au sujet des subsides octroyés à la Couronne étaient d'un usage fréquent avant 1407 et qu'il y a des exemples de conférences et de consultations longtemps plus tard.

(1) « Ces exemples de conférences entre les Chambres de Parlement expliquent le développement des pouvoirs financiers des Communes. » Cox, *ibid.*

(2) Cité par Ph. Millet, *op. cit.*, p. 68.

(3) Cf. Millet, *ibid.*

(4) Parliamentary History of England, 23 Charles II, 1671. De plus, Cox, *op. cit.*, p. 187, nous dit qu'en 1671, les Lords se plaignaient de n'avoir que le choix « ou de refuser les ressources nécessaires ou de consentir à des aides qui leur semblaient inopportunes ». Les Communes, ajoute Cox, « ne contestent pas le droit de rejet des Lords, mais montrent que le roi était soumis à la même alternative dont les Lords se plaignent. »

(5) Hatsell, *op. cit.*, vol. III, p. 152.

aujourd'hui comme un principe fondamental (1) : « *Toutes les aides et tous les subsides accordés à Sa Majesté dans le Parlement sont le don des Communes seules ; tous les bills pour accorder ces aides et ces subsides doivent être présentés par les Communes, et c'est le droit certain et exclusif des Communes de régler, de limiter et désigner dans ces bills le but, les circonstances, les conditions, les limitations et les qualifications de ces subsides qui ne doivent être ni changés, ni modifiés par la Chambre des Lords* (2). »

(1) Cette résolution a été causée par les amendements antérieurs faits à la Chambre des Lords le 17 mai 1662 et le 13 avril 1671 dans le bill qui réduisait le droit de douane sur le sucre d'un penny par livre à un demi-penny et un demi-farthing. — Cf. Hatsell, *op. cit.*, vol. III, p. 120.

(2) *Journals of the House of Commons*, vol. IX, p. 509. — Cité aussi par Erskine May, *Parliamentary Practice*, 9 th. édit., p. 641.

Depuis la grande guerre civile, nous dit Léonard Courtney, « la Couronne n'a plus prétendu avoir aucun droit d'imposer de taxe à la nation. Le Parlement, et le Parlement seul, peut autoriser n'importe quelle levée d'impôt. Cependant les deux Chambres ont deux parts inégales sur ce point. La Chambre des Communes soutient qu'elle a seule l'initiative de toutes les taxes. Tandis qu'elle admet le droit de la Chambre des Lords de refuser son consentement à toute proposition d'impôt qui lui est adressée, elle refuse aux Lords tout pouvoir de modifier, d'amender les dites propositions. Comme la limitation de ce pouvoir n'a pas été ratifiée par la Chambre Haute, cette dernière a agi de temps en temps comme si elle était libre d'amender les dispositions qu'on lui adressait. » Courtney ajoute : « De tels agissements n'ont pas été tolérés par la Chambre des Communes depuis 1678, et en effet les Lords se sont depuis longtemps abstenus de renvoyer aux Communes tout amendement ayant trait à l'imposition du peuple. » — Courtney, *the Working Constitution of the United Kingdom and its growth*, Londres, 1905, p. 29.

Je regrette de n'être pas du même avis que cet auteur sur ce der-

Cela ne privait pas les Lords de leurs pouvoirs de rejeter toute loi de finances. Ils ne pouvaient pas être, en effet, taxés sans leur consentement propre (1), mais, d'autre part, il leur était impossible d'orienter le cours des débats. Néanmoins, « sans abandonner le droit théorique de traiter les bills de subsides et d'impôts comme ils le jugent convenable, les Lords tentent rarement de faire autre chose que des modifications de mots sans toucher au sens ni aux intentions ; mais, même pour ces modifications, quand les Communes les ont acceptées, elles enregistrent d'une façon spéciale, dans

nier point. Comme M. Millet (*op. cit.*, p. 69 en note), je crois que si les Lords « ont cédé en fait dans la plupart des cas, ils ont toujours pris soin d'affirmer la persistance de leurs anciens droits, comme à la suite de la controverse de 1689 à 1692 ». D'après le *Times* du 5 juillet 1909, « la Chambre des Pairs considère que l'acte d'amender et de réduire les taxes dans les bills de finances envoyés par les Communes, est un droit fondamental, inhérent et certain de la Chambre des Pairs auquel les Lords ne sauraient renoncer ». Cette affirmation était si peu platonique que « de 1688 à 1860, on cite, ajoute M. Millet (*op. cit.*, p. 70 en note), une quarantaine de bills de finances ou indirectement relatifs aux finances à propos desquels les Lords firent usage du droit d'amendement. Aucun de ces amendements ne fut accepté par les Communes, mais les Communes se bornèrent plus d'une fois à sauver la face en proposant un nouveau bill qui donnait satisfaction aux Lords ». — Cf. aussi Hansard, vol. 163, p. 720-722. — Cf. enfin Todd, *op. cit.*, trad. fr. Boucard et Jèze, p. 690 et suiv.

(1) « La Chambre des Lords représente la propriété territoriale. La Chambre des Communes représente aussi la propriété foncière, ce qu'on pourrait appeler la propriété du second degré, plus la propriété marchande et industrielle qui commence à naître. » A Filon, La Chambre des Lords dans le passé et dans l'avenir, *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} mai 1910.

leur journal, le caractère et l'objet de ces amendements et les raisons pour lesquelles elles les ont acceptées (1). »

Jacques II essaya bien d'arrêter cette influence des Communes. Par une proclamation en 1685, il imposa des charges qui n'avaient pas été votées par le Parlement. Ces tendances despotiques amenèrent la Révolution 1668 par laquelle les Communes affirmèrent définitivement leur prédominance (2). En effet, les changements qui avaient été opérés par Charles II dans la Constitution, les quelques essais d'absolutisme de Jacques II en 1689 donnèrent lieu à la publication d'une nouvelle charte, le bill des droits qui limitaient singulièrement les droits de la Couronne (3).

(1) Todd, *op. cit.*, p. 690 et suiv. — Cf. aussi May, *Parl. Pract.*, édit. 1883, p. 639 pour les précédents.

(2) Le motif du pouvoir financier du Parlement ne doit pas être lié à la procédure, mais au développement des principes constitutionnels, à l'acquisition par le Parlement du droit de lever à lui seul des taxes et à l'évolution ultérieure de la prédominance des Communes en tant que véritables représentants de la nation. Ce développement fut complété par la Révolution de 1688. J. Redlich et Steinhil, *The procedure of the House of Commons. A study of its history and present form.*, t. III, p. 159.

(3) Ce bill fut accordé le 13 février 1689 comme « an act declaring the Rights and Liberties of the subjects and settling the succession of the crowne ».

Voici le texte des articles ayant trait à la question :

« ART. 1^{er}. — Attendu que les Lords spirituels et temporels et les Communes, assemblés à Westminster, représentant légalement, pleinement et librement toutes les classes du peuple de ce royaume, ont fait, le 30 février de l'an de N. S. 1688, en présence de leurs majestés, alors appelées et connues sous les noms de Guillaume et

« Depuis cette époque mémorable, la Couronne dépend entièrement du Parlement pour ses revenus, à l'exception de certains revenus héréditaires dont elle jouit encore, mais ils forment une si petite part que, pratiquement, la Couronne dépend du Parlement (1). »

Quant à la Chambre des Lords, malgré ses essais répétés d'amendements, elle s'est vu privée de ses droits par une opposition systématique et continue des Communes. Il n'en est pas de même en ce qui concerne le droit de rejet des money-bills. La Chambre des Communes n'a jamais refusé ce droit à la Chambre Haute (2). Toutefois les Communes font remarquer que si les deux Chambres ont un contrôle réciproque sur chacune d'elles (car les Lords ont un droit de veto

Marie, prince et princesse d'Orange, étant présents en personne, une déclaration par écrit dans les termes suivants :

(Suit l'énumération des douze griefs du Parlement contre le gouvernement du dernier roi Jacques II.)

« Toutes choses entièrement et directement contraires aux lois bien connues, aux statuts et aux franchises de ce royaume.

« Lesdits Lords spirituels et temporels et les Communes, aujourd'hui assemblés en vertu de leurs lettres et élections, constituant ensemble la représentation pleine et libre de la nation, prenant en considération sérieuse les meilleurs moyens d'atteindre le but susdit, déclarent pour assurer leurs anciens droits et libertés : (suivent les trois premiers articles y ayant trait.)

4^o *Qu'une levée d'impôt pour la Couronne et à son usage, sous prétexte de prérogative, sans le consentement du Parlement, pour un temps plus long et d'une manière autre qu'il n'est ou ne sera arrêté par le Parlement, est illégale.* Edition révisée des statuts, t. II, p. 40.

(1) Todd, *op. cit.*, p. 690 et suiv.

(2) « La Chambre des Lords a, à plusieurs reprises, rejeté des bills ayant trait à l'imposition ou l'abrogation de taxes et ce droit a été admis par la Chambre des Communes ». Cox, *op. cit.*, p. 187.

sur le bill en entier), « ce serait un double contrôle sur les affaires de Sa Majesté, si le Roi ne pouvait pas compter sur le quantum que lui accorde son peuple » (1).

Par là même, on voit que si les Communes permettaient aux Lords de rejeter dans l'ensemble les money-bills, elles leur interdisaient d'en changer le quantum. On présentait du reste toujours le budget de l'année sous forme de lois distinctes. De cette façon le rejet d'une seule des mesures financières n'entraînait pas un déficit irrémédiable ni ne provoquait d'arrêt dans « la machinerie » administrative. Aussi, les Lords ne se prièrent pas d'user de ce droit incontesté. De 1708 à 1854 ils rejetèrent 18 bills budgétaires proprement dits et un nombre double de projets de lois de finances distincts du budget. Les Lords montraient ainsi qu'ils avaient gardé leur toute-puissance. Pendant le XVIII^e siècle, et jusqu'en 1832, ils se soucièrent, en effet, fort peu des prétentions des Communes. Ne dirigeaient-ils pas effectivement la Chambre Basse ? Mais la réforme électorale de 1832 changea la face des choses et transforma les Communes. Plus fortes que jamais par la représentation donnée aux classes moyennes, elles résolurent d'accroître encore leur influence et livrèrent en 1860 un assaut formidable contre les Lords pour les priver du dernier pouvoir qui leur restât, celui de rejeter l'ensemble des projets de lois de finances.

(1) Cox, *ibid.*

CHAPITRE III

LA PÉRIODE DE 1860 A 1909.

Le droit de rejet des Lords ainsi explicitement reconnu par les Communes en 1671 et 1689 parut encore trop important à celles-ci. Elles résolurent de s'attacher à ce dernier privilège. La réforme de 1832 facilitait d'ailleurs leur tâche. En effet, avant 1832, la Chambre des Lords était, en réalité, la première des deux Chambres ; les Communes se recrutaient parmi la « gentry » et les Lords disposaient souvent dans les bourgs pauvres ou ailleurs des sièges de députés. En ouvrant la porte aux gens de la « middle class », la réforme de 1832 réduisit la Chambre des Pairs au rôle plus effacé de seconde Chambre (1). »

Les Lords subirent donc le contre-coup de la réforme. Leur pouvoir financier fut menacé, non seulement par des résolutions directes de la Chambre Basse, mais aussi par des bills d'une application générale dans lesquels on glissait des clauses financières particulières. Sans doute, les Lords protestèrent surtout contre ce dernier procédé et votèrent en 1700 et 1702,

(1) Millet, *op. cit.*, p. 77. — Cf. aussi Walter Bagehot, *Essays on Parliamentary Reform*, Londres, 1883.

devant l'essai des Communes de faire adopter sous le titre d'une loi de finances, des innovations étrangères aux bills en question, une résolution qui interdisait le système du « tacking » (1). C'est cependant par un tel artifice que les représentants du peuple eurent raison de l'opposition des Lords qui, contraires au mouvement libre-échangiste, avaient rejeté en 1860 le bill abolissant les droits d'entrée sur le papier (2).

Malgré les prévisions probables d'un accueil défavorable, le Chancelier de l'Echiquier présenta dans son budget le Paper Duty Bill. L'abolition de cet impôt allait priver le Trésor d'un revenu assez abondant puisque cela seul lui rapportait annuellement 4.300.000 £, c'est-à-dire plus de 32.000.000 de francs. Pour compenser cette perte, le Chancelier proposa d'ajouter un penny par livre à l'impôt sur le revenu. Cette dernière

(1) « Le fait d'annexer à un bill financier une ou plusieurs clauses, dont le contenu est étranger à ce bill, n'est pas parlementaire et tend à la destruction de la constitution du gouvernement. » *Journal of the House of Lords*, 4^e ann.

(2) C'était, en effet, une question de réelle importance non seulement au point de vue financier, mais encore au point de vue économique. Des dispositions analogues eurent lieu en 1853 et 1855 concernant l'abolition du droit sur les annonces et du droit du timbre sur les journaux, mais elles ne faisaient disparaître que le contrôle indirect exercé à la fin du xvii^e siècle par la juridiction sommaire du Parlement sur l'imprimerie. Ces impôts, créés sous la reine Anne, étendus sous George III aux tracts et autres périodiques jusqu'ici non timbrés, étaient un moyen détourné de mettre un frein à la liberté théorique de la presse. Le droit sur le papier était, de plus, considéré comme une mesure défavorable au développement de l'éducation populaire, notamment par les partisans de son abolition.

proposition fut écoutée par les deux Chambres : par contre, la suppression des droits sur le papier fut rejetée par les Lords qui trouvaient que l'état des finances et la situation du pays, alors à la veille d'une expédition militaire en Chine, ne permettaient pas le sacrifice d'une source aussi abondante de revenus. D'autres conséquences fâcheuses à leurs yeux devaient aussi en résulter, et c'est pourquoi la deuxième lecture fut remise au semestre suivant. Lorsque la Chambre des Communes eut officiellement connaissance de ce fait, elle nomma une commission pour rechercher dans les journaux des deux Chambres quels étaient les usages du Parlement en ce qui concerne les diverses sortes de bills établissant ou supprimant des impôts (1).

De nombreux précédents (2) furent clairement exposés, le 29 juin de la même année, dans le rapport de ladite commission qui s'abstint cependant de donner son opinion et de faire un commentaire sur les usages de chaque Chambre. A la suite de ce rapport, Lord Palmerston, alors premier ministre, s'adressa à la Chambre des Communes et la conjura d'éviter un conflit avec les Lords. A ses yeux, en rejetant le bill des droits sur le papier, ceux-ci avaient été poussés par des motifs politiques sans avoir nullement l'intention d'empiéter sur les fonctions particulières des Communes. Il

(1) Todd, *op. cit.*, trad. fr. Boucard et Jèze, p. 690.

(2) Cox, *op. cit.*, nous dit que les dates des précédents cités furent rangées de 1714 à 1858.

s'exprimait ainsi : « La Chambre des Communes a affirmé depuis un temps immémorial ses privilèges particuliers. Elle a réclamé le droit exclusif d'avoir l'initiative financière... Nous (les Communes) avons refusé aux Lords le droit de prendre l'initiative dans de semblables matières. Nous leur avons de plus dénié celui de modifier et d'amender les lois de finances. Et nous avons le pouvoir de fortifier et de confirmer ces deux droits... Je ne suis pas porté à croire que les Lords aient l'intention de se mettre en ligne contre nous ; s'ils s'y mettaient, ce serait le pouvoir de cette Chambre de résister par tous les moyens constitutionnels et légaux qui sont à notre disposition. Si nous croyons que telle est leur intention, alors je dis qu'il faut nous résoudre à prendre des mesures qui sont en notre pouvoir pour faire échouer cette tentative, mais jusqu'à ce que la Chambre ait la preuve qu'ils ont une telle intention, je l'adjure de se contenter du souvenir de cette déclaration, et, à moins d'y être poussé par la nécessité, de ne pas entrer en conflit formel avec l'autre Chambre du Parlement... Quelques-uns peuvent croire que j'approuve trop la conduite de la Chambre Haute ; mais j'affirme, si nous n'avons pas de preuve suffisante que le rejet du Paper Duty Bill est un premier pas dans une nouvelle politique, qu'il est préférable que nous poursuivions le système recommandé maintenant à l'adoption de la Chambre. Peut-être, en temps ordinaire, pourrions-nous vous demander de voter encore le bill qui a

été rejeté par les Lords, de suspendre toutes les autres affaires jusqu'à ce qu'il fût communément accepté et par les moyens que nous avons en mains de forcer les Lords à le laisser passer. Mais les circonstances actuelles ne rendent pas cette action désirable (1). »

Cependant peu de jours après, Lord Palmerston proposa à la Chambre les dispositions suivantes :

1° « Le droit d'accorder des subsides à la Couronne appartient aux Communes seules et forme une part essentielle de leurs attributions ; la limitation de tous ces subsides, quant à l'objet, à la manière, à la mesure et au temps appartient à elles seules (2). »

(1) A la même occasion, M. Stansfeld disait à la Chambre des Communes : « La Chambre sait parfaitement bien que les prétentions qu'elle a eu coutume d'affirmer pendant des siècles ne sont pas des réclamations pour faire discrétionnairement usage d'un pouvoir coordonné, mais pour posséder un droit constitutionnel supérieur. Ce serait un empiètement de privilège de la part de la Chambre des Lords que d'essayer de l'enfreindre. Que la Chambre se souvienne que nous sommes en train de créer un point d'histoire cette nuit. Nous sommes sur le point de maintenir ou de livrer une partie des droits constitutionnels de la plus vieille, de la plus libre, de la plus grande assemblée représentative du monde. Le précédent de 1860, que nous le voulions ou non, qu'il soit bon ou mauvais, à notre honneur ou à notre honte, est inévitablement en train de prendre place dans une page de notre histoire à côté de ces plus anciens et plus grands précédents que nous avons devant les yeux et qui sont les lauriers et les traditions de notre passé. » Hansard, CLIX, p. 1478-1484.

(2) Blackstone tient le même langage dans ses *Commentaries of the laws of England*, vol. I, p. 169 : « C'est l'ancien et incontestable privilège et droit de la Chambre des Communes que les concessions de subsides ou aides parlementaires commencent dans leur Chambre et soient d'abord accordées par les Communes. La raison géné-

2° « Bien que les Lords aient exercé le pouvoir de rejeter des bills de diverses natures relatifs aux impôts en les repoussant en bloc, néanmoins l'exercice de ce pouvoir n'a pas été fréquent et est justement considéré par cette Chambre avec jalousie particulière et comme portant atteinte au droit des Communes d'accorder les subsides et d'assurer les voies et moyens pour le service de l'année.

3° « Afin d'empêcher à l'avenir un exercice injuste de ce pouvoir par les Lords et d'assurer aux Communes leur contrôle légitime sur la taxation et les subsides, cette Chambre a dans sa main le pouvoir d'établir et de supprimer des taxes, d'élaborer des bills de subsides de telle manière que le droit des Communes, quant à l'objet, à la manière, à la mesure et au temps puisse être maintenu dans son intégrité (2). »

rale, donnée en faveur de ce privilège exclusif de la Chambre des Communes, est que les subsides sont levés sur la masse du peuple, et qu'il est juste qu'Elles aient, seules, le droit d'imposer. » Mais le véritable motif, ajoute cet auteur, semble être plutôt celui-ci : « Les Lords, étant un corps permanent créé d'après le bon plaisir du roi, sont suspects de se laisser plus influencer par la Couronne que les Communes qui sont un corps temporaire électif, nommé librement par le peuple. C'est pourquoi, il serait extrêmement dangereux de donner aux Lords tout pouvoir de proposer de nouvelles taxes. »

Erskine May raconte enfin que l'« on soutenait avec force qu'entreprendre le soin de réviser les balances du revenu de l'Etat et des voies et moyens — chose qui n'avait pas été faite par les Lords depuis deux cents ans — était une violation de l'usage constitutionnel des premiers principes sur lesquels les privilèges de la Chambre Basse sont fondés. *Si la lettre de la loi était avec les Lords, son esprit était clairement avec les Communes.* »

(2) Cité par *Journal of the House of Commons*, 24 Victoria, vol.

Mais Palmerston n'avait été que le porte-voix de Gladstone. Celui-ci fut, en effet, le héros du jour, car ce fut lui qui décida ses collègues récalcitrants et entraîna la Chambre. Le mémoire, qu'il rédigea et lut aux ministres assemblés, eut raison de leurs dernières hésitations et, en particulier, de celles du premier ministre (1). D'ailleurs pour Gladstone la question financière était peu de chose en comparaison de la nécessité vitale de maintenir les privilèges des Communes en matière d'imposition. « A l'avenir, disait-il, il n'y aurait pas une seule intervention des Lords, sauf le fait de prendre l'initiative d'une loi fiscale, que ce précédent ne suffit à justifier. On pourra alléguer qu'ils ont assez de sagesse pour ne pas en abuser. Même en admettant qu'ils seront sages, je ne puis admettre que la Chambre des Communes conserve au xix^e siècle, par simple tolérance, un privilège qu'elle a conquis au xvii^e et étendu

CXV, p. 360.— Cf. aussi : T.-E. May, *Const. History*, vol. II, p. 104-112 ; *Law and Usage of Parliament*, p. 540-550, et enfin : Hansard, 3^e série, vol. CLIX, p. 1383-1606. A la page 1499 de ce dernier ouvrage, nous trouvons l'opinion de M. Disraeli. En acceptant ces résolutions, M. Disraeli disait : « On prouve l'existence d'un privilège quand on peut l'affirmer. »

(1) Gladstone nous donne un aperçu personnel et original des difficultés qui eurent lieu au sein même du cabinet des ministres : « 5 mai. Cabinet. Lord Palmerston parla trois quarts d'heure contre le Paper Duty Bill. J'eus à répondre. Cabinet contre lui, sauf quelques-uns, Wood et Cardwell, en particulier. Palmerston ne parla pas seulement contre le Paper Duty Bill, comme il avait le droit de le faire en conseil, mais il écrivit à la reine qu'il était tenu, par devoir, de dire que si les Lords votaient le bill, le bill de son propre cabinet, ils rendraient un sérieux service public. » Cité par Lord Morley, *op. cit.*, vol. II, p. 31.

au XVIII^e (1). » Donc à son point de vue, l'acte qu'avaient commis les Lords constituait « une gigantesque innovation constitutionnelle » (2). Aussi les trois résolutions de Lord Palmerston qui modifiaient la procédure suivie jusqu'alors dans le vote du budget furent-elles votées en fait sous l'inspiration de Gladstone par une Chambre, du reste, désireuse d'affirmer à nouveau ses droits. Quelle fut alors la nouvelle méthode adoptée ? On n'avait nullement l'intention de retirer à la Chambre Haute son droit théorique de rejeter les lois de finances, mais on imagina de lier toutes les mesures budgétaires en une loi-omnibus trop importante pour que les Lords osassent l'arrêter au passage. En fait « il s'agissait de donner le coup de grâce au pouvoir financier de la Pairie » (3). Aussi à la session suivante, en 1861, conformément au principe établi dans la troisième résolution sus-énoncée, le Chancelier de l'Echiquier engloba en un seul bill toutes ses propositions de budget, y compris les mesures pour l'abolition de l'impôt sur le papier.

Une influente minorité des Communes fit une grave objection à ce procédé. La discussion fut très vive au sein de l'assemblée représentative. Malgré ses critiques,

(1) Lord Morley, *ibid.*, p. 38.

(2) *Ibid.*, p. 34.

(3) Pike écrit dans des termes analogues : « Il semble que si les Communes suivaient toujours la même politique, les Lords perdraient même le pouvoir de rejeter une loi de finances, ou alors ne l'affirmeraient qu'au risque d'interrompre la législation entière concernant les revenus et les dépenses publics. » Pike, *op. cit.*, p. 345.

cette minorité ne fut pas un adversaire irréductible et n'essaya point d'empêcher le passage de ce bill ; elle se contenta de rassembler dans une déclaration parfaitement élaborée et longuement étudiée tous les arguments qui lui avaient été opposés (1).

Quant aux Lords, on leur présenta un projet financier de l'année qu'ils avaient à accepter ou à rejeter en bloc. Les Communes incorporèrent dans ce projet l'abrogation des droits sur le papier avec les dispositions concernant l'impôt sur la propriété, les droits sur le thé et le sucre, ainsi que les autres voies et moyens pour le service de l'année. Les Lords furent bien forcés cette fois de baisser pavillon (2). « C'est ainsi que la Chambre des Lords, écrit lui-même Gladstone, fut, à juste titre, privée, pour son inconduite, de tous ses droits en matière de finances (3). »

(1) Cf. Hansard, vol. CLXIII, p. 1166, et *Journals of the House of Lords*, vol. XCIII, p. 378.

(2) Il va sans dire que si les Lords votèrent le bill, ce ne fut pas sans protestation de leur part. Ils jugeaient que c'était contraire à l'usage, et que des propositions de dépenses ne pouvaient pas être combinées dans un même bill avec l'abolition des impôts. Cf. *The Journals of the House of Lords*, vol. XCIII, p. 378.

(3) Lord Morley, *op. cit.*, vol. II, p. 39.

D'autre part, voici l'opinion de Sheldon Amos dans *Fifty Years of the English Constitution* (1830-1880), p. 22 : « L'occasion, dans laquelle la Chambre des Lords peut paraître avoir été affaiblie en tant que partie indépendante de la législation, fut la suppression des droits sur le papier en 1861. Quand la Chambre des Lords avait décidé de maintenir une taxe que la Chambre des Communes avait résolu d'abroger, elle créait, probablement pour la dernière fois, un précédent sur une question qui, jusqu'ici, avait moins été un point d'usage pu-

Le succès remporté par les représentants du peuple était trop gros de conséquences pour ne pas être affermi une fois de plus. L'année suivante, le Chancelier de l'Echiquier, se conformant au précédent établi, résolut d'introduire dans un bill général toutes les propositions du budget de 1862 (1). Il y eut, de la part de certains membres influents du Parlement, d'énergiques protestations contre cette façon d'agir qu'ils considéraient comme une énorme restriction à la liberté de discuter ces importantes mesures financières (2). Mais vaines protestations. La majorité des députés vota le projet du Chancelier. De leur côté les Lords résistèrent aussi, mais de sévères observations leur furent faites à ce sujet, notamment par le secrétaire d'Etat des colonies, le duc de Newcastle. Celui-ci affirmait, en effet, que la

rement constitutionnel qu'une mutuelle courtoisie entre les deux chambres et une coutume incontestée. Quand M. Gladstone, le 6 mai 1861, annonça qu'il avait l'intention d'englober tous les principaux items du budget dans un bill, « il plaçait virtuellement les Lords, comme le dit W. M. Molesworth dans son *History of England from the year 1830, to 1875*, vol III, p. 181, dans la position de les obliger à accepter ou à rejeter le projet financier en entier, et, en fait, les privait, non seulement du pouvoir qu'ils avaient exercé dans le cas des droits sur le papier, mais du pouvoir d'examen et d'amendement de détails dont ils avaient jusqu'ici joui sans conteste. » En définitive, la victoire de Gladstone ne fut pas d'un grand éclat. Ce bill fut seulement voté par une majorité de quinze voix. Et Sheldon Amos conclut :

« La victoire était gagnée de la même manière que les victoires constitutionnelles, bien connues des temps plus anciens, l'avaient été par les deux Chambres contre le roi. » Cela montre que ce ne fut pas sans lutte.

(1) Cf. Hansard, vol. CLXVI, p. 772.

(2) Hansard, *ibid.*, p. 1561-1567.

nouvelle coutume de renfermer toutes les résolutions du budget dans un seul bill était purement et simplement un retour aux vieux usages constitutionnels et qu'elle était sanctionnée par la plus haute autorité. Bref, après de nouveaux débats, le bill fut voté sans amendement.

Les motions financières du gouvernement furent, depuis 1862 jusqu'à nos jours, insérées dans un seul projet de loi (1). Depuis cette époque jusqu'en 1909, la Chambre des Lords n'a amendé ni rejeté aucun budget. Elle a accepté même sans résistance le budget libéral de 1894 qui, pour la première fois, introduisait le principe de la progression dans l'impôt sur les successions.

Les deux Chambres avaient-elles fini par se mettre d'accord sur l'interprétation de la constitution ? L'acuité de la crise, à laquelle nous avons assisté en juillet dernier, nous affirme le contraire. Sans doute le droit de priorité des Communes en matière financière était en apparence incontesté. Lord Salisbury, le leader conservateur de la Chambre Haute, reconnaissait lui-même, en juillet 1894, lors du débat sur le budget Harcourt que les Lords ne pouvaient sans danger amender, voire même rejeter le budget (2). Mais si les Lords s'étaient

(1) Cf. Hansard, vol. CLXX, p. 851, et *ibid.*, vol. CLXXXIII, p. 1128 ; ainsi que May, *Parl. Practice*, p. 650. — Le 17 mai 1866, M. Disraëli saisit l'occasion d'affirmer à nouveau sa conviction et assurait que ce stratagème comportait de grands inconvénients.

(2) « La raison, dit ce leader, qui empêche cette assemblée d'agir ainsi est que la Chambre des Lords n'a pas le pouvoir de changer

momentanément inclinés devant le pouvoir des Communes, ils n'avaient pas pourtant l'intention de renoncer à leur droit d'amendement et encore moins à leur droit de rejet. Jamais ils n'avaient biffé de leurs statuts « la vieille protestation par laquelle ils avaient affirmé au xvii^e siècle leur droit imprescriptible de modifier les money-bills. Ils étaient restés beaucoup plus affirmatifs sur la question du veto. » En effet, bien qu'ayant laissé passer le Paper Duty Bill en 1861, ils eurent soin de déclarer que les résolutions de 1860 n'auraient jamais pour eux force de loi. Et, de même, au cours des débats de 1894, Lord Salisbury rappelait que la Chambre Haute devait retenir ses droits et prérogatives législatifs, « car nous ne savons pas quand il sera bon de les exercer » (1). A la même occasion, Lord Spencer, qui était un pair libéral, parlait dans le même sens : « Nous savons tous que dans cette Chambre nous ne pouvons pas amender un Money-Bill, *mais nous avons parfaitement le droit de le discuter et nous avons pleinement le droit de le rejeter, si bon nous semble* (2). »

Ainsi donc, si les résolutions de 1860 avaient, en somme, ligoté les pairs en matière financière, elles n'avaient pas osé dénier leur droit de rejet.

le ministère ; or le fait de rejeter le bill des finances tout en laissant le même gouvernement au pouvoir crée une situation sans issue. » Hansard, vol. XXVII, p. 1223.

(1) Hansard, vol. XXVII, p. 1225.

(2) Cité par Lord Lansdowne, *The Lords Debates on the Finance Bill*, publié par le *Times*, p. 30.

CHAPITRE IV

LIMITES IMPOSÉES AU PARLEMENT EN MATIÈRE DE SUBSIDES ET DE TAXATION.

L'évolution progressive des pouvoirs financiers des Communes, et partant l'affaiblissement successif de ceux des Lords, que nous avons essayé de tracer dans ce bref exposé historique, pourrait nous faire conclure à la toute-puissance de l'assemblée représentative en matière de finances. Sans doute celle-ci possède, à ce sujet, sur la Chambre Haute un droit de priorité incontestable, mais il n'implique pas pourtant un droit exclusif d'initiative. Mieux que tout autre pouvoir, la Couronne, en Angleterre, connaît les besoins du royaume. C'est elle, d'ailleurs, qui « est chargée d'administrer tous les revenus du pays et d'effectuer tous les paiements que nécessite le service public » (1). Elle est donc la seule qui puisse réellement « faire connaître aux Communes les besoins pécuniaires du gouvernement ; la Chambre des Communes octroie les subsides nécessaires pour satisfaire à ces demandes et elle pourvoit par des taxes et par l'affecta-

(1) May, *Parl. Pract.* éd. 1883, p. 650. — Cf. aussi Mill, *Representative Government*, p. 90.

tion des autres sources de revenus publics aux voies et moyens de couvrir les impôts par elle accordés.

« *Ainsi la Couronne demande l'argent, la Chambre des Communes l'accorde, et la Chambre des Lords donne son assentiment* (1). » Par conséquent, parler du droit d'initiative des Communes en matière financière, c'est parler d'un droit inexistant. Car, en fait, la Chambre Basse n'accorde de subsides, n'établit d'impôts et n'augmente les taxes nécessaires à couvrir les crédits votés ou à combler les insuffisances trouvées dans le revenu qu'autant qu'ils sont demandés par la Couronne, c'est-à-dire sur la demande et la responsabilité des ministres (2). Néanmoins, depuis le standing order de 1713,

(1) May, *ibid.*

(2) Cf. Hatsell, *Precedents*, vol. III, p. 168. Ce dernier nous dit : « Le 11 décembre 1706, on résolut que « cette Chambre ne recevrait de demande d'argent, ayant trait au service public, qu'à moins que ce ne fût recommandé par la Couronne ». Cette résolution est devenue un standing order le 11 juin 1713. Elle fut amendée le 25 juin 1852

De même Hearn, dans *The Government of England*, dit : « Les subsides sont accordés à la Couronne. C'est à la Couronne qu'appartient l'administration des revenus, et c'est par elle que tous les paiements pour le service public sont faits. C'est pourquoi la Couronne fait savoir aux Communes les besoins pécuniaires du Gouvernement exécutif, et les Communes accordent les subsides nécessaires si elles le jugent à propos. » — Cf. aussi discours de Gladstone, dans *Hansard*, vol. CLXXXI, p. 1131. Enfin J. Stuart Mill, dans son *Gouvernement représentatif*, trad. fr., p. 106, tient le même langage :

« Quoique le budget des dépenses ne puisse être voté que par la Chambre des Communes, et quoique la sanction de la Chambre Haute soit exigée pour l'approbation des revenus aux différents item de la dépense publique, c'est une maxime et une pratique habituelles dans la Constitution de n'accorder l'argent que sur la

les députés ont découvert un moyen ingénieux et pratique d'introduire des bills touchant indirectement les finances. Ainsi l'usage, depuis ces dernières années, est devenu fréquent d'autoriser des membres privés de présenter des bills qui, bien qu'ils ne soient pas à proprement parler des money-bills, ont cependant comme conséquence plus ou moins grande l'imposition sur le peuple de nouvelles charges dont l'étendue, dès le début, n'est pas toujours facile à évaluer. Ces bills visent soit la construction de certains travaux publics, soit l'établissement ou la subvention de certaines institutions nouvelles. En tant qu'ils entraînent des dépenses et quel que soit leur objet précis, ces bills constituent bien une dérogation au principe constitutionnel. En outre « dans certaines circonstances et afin de faciliter la marche des affaires, on a même permis que les bills de cette nature prissent nature dans la Chambre des Lords », pourvu, toutefois, que toute clause violant le privilège de la Chambre des Communes soit complètement effacée du bill avant son envoi à la Chambre Haute. Pour rendre la chose plus commode et la mesure plus intelligible, on a spécifié que ces clauses seraient écrites ou imprimées à l'encre rouge dans la copie du bill qui est envoyé par les Lords. Ces clauses sont alors considérées comme ne faisant pas partie du bill, mais comme

proposition de la Couronne. »

Cette demande de la Couronne peut être signifiée soit par un message, ce qui est une forme de plus en plus délaissée, soit par une notification faite par un ministre de la Couronne.

étant seulement des propositions soumises à l'acceptation des Communes en comité (1).

Les bills émanés des députés donnèrent lieu à de grands abus en tant qu'ils encouragèrent, la plupart du temps, des dépenses exagérées et inutiles. C'est pourquoi M. Ayrton, membre du Parlement, demanda, en 1866, que le « standing order du 25 juin 1852, relatif aux applications de deniers publics, fût abrogé, et, qu'à sa place, il fût décidé que la Chambre ne reçût plus aucune demande d'argent pour le service public, ou ne délibérerait plus sur aucune motion relative à un octroi de fonds ou à une charge sur les revenus publics ; qu'ils fussent imputables sur le fonds consolidé ou sur les fonds à voter par le Parlement, à moins qu'il n'y eût une recommandation de la Couronne » (2). A la Chambre des Lords, les usages sont moins sévères, car il n'existe aucun règlement ou usage interdisant l'introduction, la discussion et le renvoi à un comité des pétitions en indemnité pécuniaire ou en compensation. De

(1) Cf. le rapport du Comité mixte sur l'expédition des affaires. Commons papers, 1868-1869, vol. VII, et les délibérations sur le Divorce Court Bill. Hansard, vol CLX, p. 1628, 1734 et 1765.

(2) Cependant Todd nous dit : « Si le cas se présente où il semble du devoir de la Chambre des Communes de signaler au gouvernement une dépense à faire, c'est son droit incontestable de le faire, soit en adoptant une résolution exprimant une opinion abstraite en faveur d'une mesure qui exigera plus tard un crédit, soit en votant une adresse à la Couronne pour l'engager à faire une certaine dépense et en lui donnant l'assurance qu'elle est prête à l'approuver... C'est un droit que la Chambre exerce avec une très grande réserve et seulement dans des circonstances particulières et exceptionnelles. »

même, les dépenses de deniers publics pour la construction de travaux publics déterminés, l'octroi de fonds à des institutions particulières ne sont plus sujets à aucun règlement. Sans doute le droit d'introduire des mesures de taxation et des propositions d'augmentation de charges publiques n'appartient pas à la Chambre des Lords ; pourtant la constitution ne lui défend pas d'ouvrir, par l'intermédiaire de ses propres comités, des enquêtes sur les matières financières ou sur des questions entraînant des dépenses publiques. C'est ainsi qu'en 1847, des comités de Lords furent nommés pour enquêter sur les dépenses et recettes du Post Office et sur la manière dont les comptes y étaient tenus. En 1860, une enquête fut encore ouverte par une commission de Lords sur la perception et l'assiette des impôts d'église (churchrates).

En ce qui concerne la taxation, de semblables limites sont encore imposées au Parlement. En effet, ce dernier ne peut par lui-même créer de taxes sur les sujets anglais sans la recommandation de la Couronne. Toute motion, ayant pour but de voter une taxe nouvelle, un impôt nouveau ou d'augmenter certaines taxes précédemment consenties, doit être faite par le Gouvernement (1). Toutefois, une distinction s'impose entre les taxes impériales et les taxes locales. Sir T. E. May en a montré la différence dans la déposition qu'il fit, en 1868,

(1) Cf. Hansard, vol. CLXXXII, p. 592 ; vol. CCXXVIII, p. 1781, et May, *Parl. Pract.*

devant le Comité mixte sur l'expédition des affaires (1). « Aucun membre privé, dit-il, ne peut proposer de lever une taxe impériale sur le peuple ; celle-ci doit émaner du ministre de la Couronne, ou être, sous une autre forme, déclarée par lui nécessaire au service public. Au contraire, tout membre peut proposer d'imposer dans un bill de lourdes charges locales. »

Nous avons vu ainsi, au cours de cette première partie, l'affaiblissement des Lords en matière financière ; par contre, l'influence des Communes grandir à chaque page d'histoire. Il était nécessaire cependant de montrer que la Chambre Basse n'était pas toute-puissante et qu'elle était soumise, elle aussi, en matière de subsides et de taxation, à d'importantes restrictions. Ces points, ainsi expliqués, vont nous permettre de suivre avec plus d'intérêt l'agonie d'une Chambre condamnée depuis des siècles.

(1) *Commons papers* 1868-1869, vol. VII, p. 185. — Cf. aussi Hansard, vol. CCXV, p. 1676.

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE PREMIER

LES DIFFÉRENTES SORTES DE LOIS DE FINANCES.

Avant de pénétrer plus avant, il est nécessaire, pour bien comprendre les droits financiers des Lords, de passer en revue les différentes sortes de lois de finances. Il faut distinguer :

1^o Les bills financiers annuels de crédit comprenant les divers consolidated Fund Acts, lois comportant des ouvertures ordinaires ou extraordinaires de crédits et dans lesquelles on distingue les sessional Consolidated Fund Acts et le Appropriated Act ;

2^o Les bills annuels contenant les mesures financières de recettes de l'année, notamment le Finance Bill ;

3^o Les projets de lois financières autres que les bills annuels ayant pour but la création ou la suppression d'un impôt et qu'on appelle les Revenue Bills ;

4^o Les bills dont l'objet est indirectement financier, mais qui, par certains points, ont trait cependant aux

matières financières, à savoir : ceux qui comportent la création d'une dépense permanente (charge on the Consolidated Fund) ou l'établissement d'une amende pécuniaire ou d'un salaire.

1° En ce qui concerne la première catégorie des bills, nous voyons que l'intervention des Lords a été toujours de plus en plus réduite. La Chambre Haute n'est plus qu'une machine à enregistrer la volonté des Communes, car on n'y discute même pas sommairement les estimates. Elle homologue sans examen les bills contenant des appropriations de crédits pour les dépenses comprises dans les estimates. Sans doute, les phases par lesquelles passe un bill à la Chambre des Lords correspondent bien à celle des Communes. Tout bill est soumis à une triple lecture, mais dans la Chambre Haute la première lecture est ordinairement une chose de pure forme, tandis que la discussion est réservée à la troisième lecture où l'on discute le principe du bill (1).

Cependant des exemples nombreux (2) nous montrent que les trois lectures ont lieu souvent le même jour sans intervalle et sans que cela soit même renvoyé à une commission. Les Lords sont ainsi, en fait, réduits à l'impuissance. C'est ce que dit Léonard Courtney (3) : « La Chambre des Lords peut rejeter les supply bills si elle

(1) *The Constitutional Book Year*, 1911, p. 85.

(2) M. G. Jèze en cite quelques-uns dans la *Revue de Science et Législation financières*, p. 245 en note.

(3) Léonard Courtney, *The Working of the Constitution*, p. 30. — Cité aussi par M. G. Jèze, en note, *ibid.*

est préparée à arrêter les dépenses pour chaque service... ce sont des pouvoirs latents. Si l'on ne peut pas dire qu'en aucune circonstance il n'en pourra être usé, on peut, toutefois, rappeler qu'il n'est venu, pendant des siècles, à la pensée de personne de s'en servir... Nul ne peut se souvenir qu'on ait proposé à la Chambre des Lords de refuser son assentiment aux subsides. Le pouvoir n'est pas mort ; on ne peut pas dire qu'il soit en vie. »

La Chambre des Lords a donc un pouvoir dont elle pourrait user en cas de nécessité absolue ; mais on envisage difficilement les conséquences d'un tel usage. Les Lords n'ont-ils pas un autre moyen de contrôle sur les dépenses publiques ? Si fait : ils peuvent, en dehors du vote de ces consolidated funds, poser des questions aux ministres, lesquels, d'ailleurs, sont libres de répondre ou non. Ces questions peuvent avoir lieu, soit à l'occasion de l'adresse ou réponse au discours du trône, soit à celle du vote d'une loi d'un prêt, soit enfin à titre de débat séparé. C'est, semble-t-il, un moyen bien peu efficace pour les Lords de contrôler les dépenses publiques ; cependant on ne peut se passer légalement de leur assentiment, car tant qu'ils ne l'ont pas donné, les crédits votés par la Chambre Basse « ne peuvent pas être légalement employés » (1).

2° Quant aux lois financières non annuelles modifiant

(1) Léonard Courtney, *op. cit.*, p. 30.

ou établissant des impôts et qu'on peut ranger dans la dénomination des revenue bills, les Communes prétendent conserver dans toute son étendue leur droit de priorité. C'est pourquoi elles interdisent aux Lords d'être saisis les premiers de ces revenue bills et d'introduire toute espèce d'amendement. Des résolutions des Communes de 1678, que nous avons vues dans notre première partie, ont fixé en termes précis le pouvoir de la Chambre Basse. Il fut encore plus défini, en 1860, à propos de l'abolition du stamp duty, et depuis lors, les seigneurs ont vu en pratique leur pouvoir de rejet complètement paralysé.

3° Les Lords ont-ils aussi peu de pouvoir pour tout projet de loi contenant les mesures financières de l'année ? Il est indéniable, en effet, que la Chambre Haute peut discuter le Finance Bill. Une délibération, la plupart du temps fort courte, a lieu pour ainsi dire chaque fois (1). Sans doute, en droit, les Lords peuvent rejeter en bloc le Finance Bill, mais ils hésiteront toujours à le faire, car le bill contient l'ensemble des dispositions financières de l'année. Toutefois le vote des Lords n'est pas d'une absolue nécessité, car on admet que les réduc-

(1) Le Finance Bill de 1906 a eu une très courte discussion. Il en a été de même du Finance Bill de 1907 à la séance de la Chambre des Lords du 29 juillet 1908, Hansard, *Parl. Déb.*, 4^e série, vol. CXCHII, p. 1415. C'est du reste ce qu'a dit un jour Lord Faber : « Milords, la discussion sur le Finance Bill dans cette Chambre est plus ou moins académique. »

tions d'impôts ou leurs augmentations prennent effet aux dates fixées par les résolutions qui sont votées par le Comité des voies et moyens des Communes ou le lendemain du jour de ce vote si l'on n'est pas fixé sur la date (1). Il est certain que de telles perceptions ne sont pas régulières, car ce n'est pas sur une loi qu'elles reposent, mais, en pratique, elles sont valables, car il est admis qu'elles seront par la suite légalisées aussitôt le vote définitif des Lords et des Communes. Si l'on suppose un instant leur rejet par les Lords, les perceptions faites ainsi n'auraient plus de base légale. Il est évident que l'on compte sur l'assentiment certain des Lords pour agir de cette manière. Cela nous montre-t-il que les Lords ont constitutionnellement le pouvoir de rejeter le Finance Bill de l'année ? C'est une question trop peu discutée jusqu'en 1909 pour l'étudier dans ce chapitre.

4° Enfin il nous reste à voir les bills contenant les clauses financières, bien que leur principal objet ne soit pas financier. Les *private bills* (bills privés), portant

(1) C'est ce qui a eu lieu en 1890. La résolution décidant l'augmentation du droit sur les alcools fut votée le 17 avril par le Comité des voies et moyens. Le lendemain, les nouveaux droits étaient perçus. Il en fut de même quant à la réduction des droits sur le thé. La résolution du 22 avril décidait, en effet, qu'à partir du 1^{er} mai les droits sur le thé ne seraient plus perçus qu'au tarif réduit. Ces deux résolutions furent légalisées après coup par le *Customs and Inland Revenue Act 1890* (53 Vict. C. 8, ss. 2, 4). E. May, *op. cit.*, p. 589, note 3, le dit expressément : On n'attend pas la suite de la procédure devant les Communes, ni le vote des Lords. Le vote des résolutions seul suffit à autoriser l'émission, en ce qui concerne les bons de l'Echiquier qu'émet la Trésorerie.

concessions de chemins de fer, canaux, travaux publics et ayant un côté financier, en ce sens que le concessionnaire, afin de se rembourser des frais qu'il a faits, a le droit de lever un droit de péage sur tous ceux qui se serviront du travail effectué, peuvent rentrer dans cette catégorie. De même il faut y faire rentrer les bills entraînant dans leur exécution une dépense et ayant une clause décidant que le remboursement de la dépense se fera, soit au moyen de fonds de crédits annuels à voter par le Parlement, soit sur le fonds consolidé qui forme un crédit permanent, et enfin les bills contenant des pénalités pécuniaires, des confiscations de biens ou des amendes.

Sur cette dernière catégorie de bills, les Lords ne peuvent même prendre aucune initiative ni apporter aucun amendement. La résolution de 1678, ainsi que nous l'avons vu plus haut, le leur interdit formellement. Les amendements fussent-ils sans importance et touchant moins au fond qu'à la forme, les Communes ont toujours affirmé leur privilège. Ainsi, en 1850, à propos du Naval Prize Balance Bill, dans un projet de loi où les Communes avaient décidé que : « La dépense serait payée sur le fonds consolidé et où les Lords avaient fait cette addition : « conformément aux règles établies par la loi pour les paiements semblables », l'amendement avait été repoussé par les Communes comme étant contraire à leur prérogative (1).

(1) E. May, *op. cit.*, p. 575, éd. fr., t. II, p. 213.

Il est à remarquer qu'en général, cependant, avant 1860, les Communes étaient moins rigoureuses, car elles acceptaient des Lords les bills créant des charges imposées indirectement par le bill, mais payables au moyen de fonds à voter annuellement par le Parlement. Cette pratique fut définitivement abandonnée le 23 août 1860 sur la proposition faite par le Speaker des Communes (1). Désormais les amendements, augmentant ou diminuant le montant d'une taxe ou sa durée, ou qui auraient trait à son assiette, à son affectation ou à son recouvrement, comme ceux faits en vue de modifier les limites de la circonscription dans laquelle on percevra la taxe, sont radicalement repoussés par la Chambre des Communes. La restriction a été si bien établie, qu'en 1865, une modification fut proposée par la Chambre des Lords au sujet du bill sur la maladie des bestiaux. La Chambre Haute avait demandé qu'on allouât une compensation pécuniaire pour le bétail abattu, mais ce fut repoussé par les Communes.

Il devait en être de même des amendements faits au sujet des personnes qui doivent payer, recevoir, contrôler ou administrer les fonds, comme ceux apportés à une mesure fixant l'ordre dans lequel les dépenses payables sur les revenus d'une colonie devraient être acquittées (2). Dans tous ces cas, froidement, les Com-

(1) Cf. E. May, *op. cit.*, p. 575, texte et note 1, éd. fr., t. II, p. 212.

(2) Canada Government Bill, 1840 ; E. May, *op. cit.*, 575, éd. fr., t. II, p. 213.

munes écartent les bills ou amendements qui portent atteinte à leur privilège. Parfois, cependant, elles les ajournent à six mois (1). Comme raisons de ce rejet, elles déclarent seulement qu'elles considèrent ces amendements comme une atteinte à leur privilège. Nous en voyons un exemple frappant dans les débats sur le Licensing Bill de 1904. Au cours des discussions, les Lords, avaient apporté à ce bill un amendement qui affectait des fonds publics à des objets autres que ceux fixés par les Communes. Aussi, après la lecture de cette motion, le Speaker des Communes déclara qu'il était de son devoir de signaler à la Chambre « que cet amendement constituait une violation substantielle des privilèges de cette Chambre en tant qu'il approprie à des objets différents de ceux prescrits par cette Chambre les produits des poursuites autorisées par la section 4 du bill ».

Après cette déclaration le premier ministre demandait aux Communes de repousser l'amendement ; ce qui eut lieu (2).

De leur côté les Lords n'ont jamais admis une telle pratique. Ils ont sans cesse protesté, et notamment en 1891. En effet, les Lords, à propos de l'Education Bill, ont déclaré qu'ils n'acceptaient pas que le motif invoqué par les Communes constituât un précédent (3).

(1) Cf. E. May, *Parl. Pract.*, p. 574, texte et note 3.

(2) Hansard, 4^e série, vol. CXL, p. 330.

(3) Hansard, 3^e série, vol. CCCLVI, p. 122. — Cf. Erskine May, *Parl. Pract.*, p. 579, éd. fr., t. II, p. 217.

Un autre point est à considérer. Doit-on juger comme amendement l'émission d'une clause ou d'une série de clauses dans un bill contenant des mesures financières accessoires ? Comme les Lords ont le droit de rejeter les money-bills, on a tiré cette conclusion qu'il n'y avait pas, dans ce cas-là, d'amendement proprement dit de leur part. Erskine May nous signale qu'en juillet 1867 le vicomte Eversley, ainsi que le comte Grey, affirmèrent que l'émission d'une clause pouvait être admise, car les Lords, ne pouvant amender un bill, avaient le droit au moins de le rejeter. Nous en avons, antérieurement à cette date, une frappante illustration. Le Prisons (Scotland) Bill de 1861 instituait des bureaux de prisons (prisons boards) ayant des pouvoirs de taxation ; le bill fixait dans la cédule la composition et le nombre des membres de chaque bureau ainsi que les districts qui devaient élire des membres. Or les Lords voulaient apporter une modification dans la constitution des bureaux de Forfar et d'Edimbourg. Comme ils ne pouvaient le faire par voie d'amendement, ils omirent purement et simplement Forfar et Edimbourg de la cédule. Cette omission ne fut pas relevée par les Communes, et le privilège de ces dernières n'en fut pas moins respecté.

En résumé, le principe réside dans le droit incontesté des Communes à avoir la priorité en matière financière. Néanmoins, à ce principe, il y a pour certains bills des exceptions. Ainsi, pour un certain nombre de

money-bills, les Lords ne voient plus leur droit d'amendement contesté par les Communes. Quels sont donc les money-bills qui peuvent être amendés par les Lords ? Ce sont ceux qui ont rapport à des fonds séparés à but d'intérêt général, sinon d'utilité publique, par exemple les bills relatifs aux revenus fonciers de la Couronne ou à ses biens dont les produits ne sont pas versés au fonds consolidé. Il en est de même des bills contenant des charges sur les biens ou les revenus de l'Eglise.

Enfin, à côté de ces quelques exceptions, il y a aussi quelques atténuations à la résolution de 1678 quant au droit de priorité des Communes.

En effet, les Communes sont moins irréductibles dans certains cas. Elles acceptent ordinairement des amendements faits par des Lords, amendements qui, sans être tout à fait irréguliers, sont parfois contraires à la résolution de 1678. La Chambre Basse les laisse subsister, car ils ne portent point une atteinte grave aux privilèges des Communes. Celles-ci tiennent néanmoins à expliquer leur façon d'agir en mentionnant dans leur journal les causes pour lesquelles elles procèdent ainsi. Un exemple : Elles font remarquer que les amendements n'ont pas été faits par écrit ou qu'ils « confirment l'intention des Communes, réalisent l'intention de la Chambre, — rendent les dispositions du bill uniformes et cohérentes, — sont rendus nécessaires par des actes récents, ou que l'amendement ne modifie ni n'affecte en aucune ma-

nière la valeur ou l'assiette des impositions » (1).

Et quand bien même les amendements faits par la Chambre Haute constitueraient une violation du privilège des Communes, celles-ci ne protestent pas toujours. Elles se montrent moins sévères pour les amendements provenant de l'autre Chambre ayant trait aux clauses des bills relatives à l'assistance des pauvres, ou aux taxes municipales ou de comté, ou encore quand ces amendements ne portent qu'incidemment sur des charges imposées au peuple ou qu'ils sont faits dans le but de faire sortir leur effet aux intentions des Communes » (2).

C'est ainsi que dans le Prisoners Removal Bill les Lords donnèrent, en 1849, un effet perpétuel aux bills au lieu de leur donner force pendant une durée de trois années. En 1861, les Lords firent encore un amendement qui fut accepté par les Communes. Dans l'Industrial School Bill ils firent disparaître une limitation de l'Act et étendirent ainsi la charge. Ce dernier exemple semble extraordinaire. On ne comprend pas comment les Communes aient pu le laisser passer. Outre les raisons que nous avons déjà exposées, il faut reconnaître pourtant qu'il est assez difficile de détacher ces amendements des clauses entre lesquelles on n'a vu aucune objection, et pour renoncer à une telle difficulté, les

(1) E. May, éd. fr., p. 214 et suiv. ; Jèze, *Revue de Science et de Législation financières*, 1910, p. 254.

(2) E. May, *Parl. Pract.*, t. II, éd. fr., p. 215.

Communes préférèrent accepter les amendements des Lords.

Les Communes allèrent même plus loin, et en 1849 adoptèrent un ordre permanent, lequel était basé sur la résolution décidée en 1841. Les Lords eurent alors le droit de s'occuper soit par bills, soit par amendements, des confiscations, des amendes ou des frais, à condition que ces frais ne soient pas versés à l'Echiquier ou dans la masse du revenu public. C'est là une dérogation au principe des Communes, car « le droit exclusif de légiférer sur les charges imposées au peuple était autrefois étendu par les Communes à l'imposition des frais et amendes pénales » ; elles refusaient aux Lords de s'occuper de semblables questions (2).

D'après le Standing Order 226 les Communes ont abandonné leurs privilèges au sujet des bills privés ayant trait au péage et redevances pour services rendus. Ces bills sont en très grand nombre, car c'est une loi qui accorde en Angleterre toutes les concessions de travaux publics. On comprend que la Chambre des Communes, se trouvant surchargée, se soit permis une légère atténuation de ses prétentions. Pour distribuer également la tâche entre les deux Chambres de Parlement, les Communes décidèrent, dans une résolution, du 27 juillet 1858, qu'une partie des bills privés de quelque nature que ce soit irait à la Chambre des Lords

(1) E. May, *op. cit.*, t. II, éd. fr., p. 218.

pour y être examinée. C'est pourquoi, à l'ouverture de chaque session, le président des comités de la Chambre des Lords et celui du comité des voies et moyens de la Chambre des Communes dans une réunion, répartirent en deux parts les bills privés qui seront tout d'abord étudiés par l'une ou l'autre Chambre (1). Mais les Communes ont fait plus : elles ont permis aux Lords de discuter en première ligne les bills contenant des dispositions relatives aux charges publiques. On présente alors le bill à la Chambre Haute, et dans ce bill sont renfermées toutes les clauses même financières pour lui assurer un entier effet. C'est présenté ainsi, qu'il est accepté et examiné par les Lords. Au moment de la troisième lecture les dispositions empiétant sur le droit des communes sont biffées et le bill, tout en restant compréhensible après leur omission, — du moins il est établi dans ce but, — est envoyé sans elle à la Chambre Basse qui ordonne de rétablir ces dispositions, mais en les soulignant et en les mettant entre crochets. Une note mentionne qu'au Comité il sera proposé de les incorporer au texte. On évite ainsi de violer le privilège de la Chambre élue puisque ces dispositions ne font pas partie du projet reçu de la Chambre des Lords. D'un autre côté, le bill soumis à la Chambre des Communes contient toutes les dispositions nécessaires pour lui donner un plein effet. On insérera dans la loi et seu-

(1) E. May, *op. cit.*, éd. fr., p. 708 et suiv. ; G. Jèze, *op. cit.*, p. 255 et suiv.

lement au comité les phrases soulignées et au cas où elles seraient approuvées (1).

On peut arriver au même but grâce à la manière de rédiger le bill ou les amendements. Ainsi lorsque les Lords étendirent, en 1845, par un amendement le Contagious Diseases Prevention Bill à l'Ecosse et à l'Irlande, comme le projet renfermait des clauses d'imposition, ils insérèrent cette motion que l'autorisation de taxe accordée par le projet ne serait point étendue. Cet amendement fut repoussé par les Communes, et comme les Lords n'insistèrent pas, le bill fut appliqué en entier à l'Irlande et à l'Ecosse (2).

Il en fut de même pour le projet de loi concernant le maintien du Crime and Outrage (Ireland) Act en 1854. C'était les Lords qui avaient introduit ce projet. L'act « contenait des sections autorisant des charges payables sur des charges de comté ou le fonds consolidé ». On inséra une clause pour exempter lesdites sections de l'effet de ce bill. Les Communes repoussèrent cette dispense, et de cette façon l'act tout entier fut maintenu. Nous ne pouvons pas non plus passer sous silence le Irish Land Law Bill de 1887 qui fut porté en premier lieu devant les Lords. Comme ce bill déclarait que les

(1) Les exemples de cette pratique sont trop nombreux pour pouvoir les citer dans cette courte étude. Voir E. May, t. II, p. 219 en note, *op. cit.*

(2) Voir les débats sur les amendements faits par les Lords au sujet du Local Government Bill 1898 et à l'Education Bill 1908. *Parl. Deb.*, vol. LXIII, 4^e série, p. 1029, et vol. CXVI, p. 1383.

avances aux tenanciers étaient faites sur des sommes existantes dans les mains des commissaires de la dette publique, c'est-à-dire sur des fonds dont les Lords ne peuvent disposer, les pairs y insérèrent une sous-section, laquelle décidait que ces avances seraient faites sur les excédents du fonds de l'Eglise irlandaise. Or, les Lords ont sur ce point les mêmes pouvoirs que la Chambre des Communes. Une note explicative fut néanmoins ajoutée par les Lords ; d'après eux la clause avait été insérée afin d'éviter l'empiètement sur le privilège des Communes. Ils demandèrent que cette clause fût supprimée ; c'est ce qui eut lieu. Selon l'idée des Lords, on décida aux Communes que les avances seraient faites par les commissaires de la dette publique.

En résumé, il est indéniable que la puissance financière appartient à la Chambre des Communes, mais son droit est énormément influencé par le rôle très important laissé au gouvernement dans l'étude des articles financiers (1). En droit, les Lords ne peuvent rien financièrement, mais, comme le dit si bien M. Gaston Jèze, « ils ont des pouvoirs financiers à l'état latent » (2).

(1) Cpr. Jèze, *Traité de Science des finances*, 1910, *Le budget*, p. 118 et suiv.

(2) Voir aussi Léonard Courtney, *op. cit.*, p. 30.

CHAPITRE II

CAUSES DU DERNIER CONFLIT.

Les précédentes explications sur les différentes sortes de money-bills nous montrent bien que seule la coutume suffit à réglementer les pouvoirs financiers du Parlement anglais. Mais il ne serait pas exact de dire qu'ils reposent sur une seule coutume. Ils se fondent réellement sur deux coutumes complètement distinctes, parfois contradictoires : celle des Lords et celle des Communes. Les deux Chambres ont, en temps ordinaire, intérêt à accepter une transaction. Elles évitent de cette façon tout heurt ; mais si, par une circonstance quelconque, les deux Chambres de Parlement en viennent aux mains, nous voyons aussitôt se dresser les deux coutumes, l'une en face de l'autre. Le conflit s'envenime et devient d'autant plus sérieux que les Communes et les Lords se croient également dans leur bon droit.

Quelles furent les causes du dernier dissentiment entre les deux Chambres de Parlement ? L'arrivée au pouvoir d'un ministère libéral fit que les relations entre les deux Chambres cessèrent d'être bonnes. Sans doute, depuis longtemps, les libéraux étaient, sur bien des points, en

désaccord avec la Chambre des Lords ; mais c'est surtout à partir de 1906, à l'époque du rejet opéré par les Lords du projet de loi des libéraux sur le suffrage plural (Plural Voting Bill) et de l'amendement du projet sur l'éducation (Education Bill), que les libéraux répétèrent à qui voulut les entendre que la Chambre Haute était une institution d'un autre âge.

Le 26 juin 1907, Sir Henry Campbell-Bannerman, alors premier ministre, introduisit à la Chambre des Communes une résolution (1) exigeant une refonte de la constitution. On aurait voulu laisser une Chambre des Lords dans la jouissance de ses anciens privilèges, purement ornementaux, mais privée de tous pouvoirs réels, législatifs et financiers. Cette résolution était libellée en ces termes : « Pour donner effet à la volonté du peuple telle qu'elle est exprimée par ses représentants élus, il est nécessaire que le pouvoir retenu par la seconde Chambre de modifier ou de rejeter les projets de loi votés par cette assemblée, soit restreint par la loi de telle façon que, pendant la durée d'un seul Parle-

(1) Cette résolution fut votée par 432 voix contre 147. *Times* du 25 juin 1907. Sir H. Campbell-Bannerman avait dit : « Nous savons tous que le pouvoir de la Chambre des Lords est limité par ce fait qu'elle ne peut toucher aux money-bills, et que si elle y touche, nul doute qu'elle arrête la machinerie exécutive du pays » Et plus loin, il déclarait : « Sous notre système actuel nous avons deux Chambres qui ne sont pas d'égal pouvoir, qui ne sont pas d'égale autorité, qui ne peuvent pas venir en sérieux conflit quant à la partie administrative, législative, et surtout quant à la partie financière. »

ment, la décision finale des Communes soit assurée de prévaloir (1). »

Un des membres du cabinet libéral, M. Harcourt, aussi membre de la commission des travaux, a commenté avec beaucoup de netteté cette résolution (2). C'est toute une série nouvelle de mesures qu'elle implique. L'une d'elles devait définir par une loi écrite les pouvoirs de la Chambre des Lords. On ne s'en remettrait plus comme jadis à la coutume parlementaire, car elle a fait faillite. Ensuite la durée légale de la législature serait ramenée de sept à cinq ans, et enfin on tâcherait que dans ce laps de temps nouveau, tout bill des Communes ait le temps de triompher de la résistance des Pairs (3).

(1) Cité par Millet, *op. cit.*, p. 90.

(2) Discours prononcé à Waterfoot le 6 février 1909.

(3) « Supposons, dit M. Harcourt, qu'un bill ait quitté la Chambre des Communes et qu'il ait été rejeté ou radicalement transformé par les Lords... Si ces amendements ne sont pas acceptés par le gouvernement et les Communes, notre système entre en action. On convoquerait une conférence de membres des deux partis et des deux assemblées. Leur discussion serait probablement privée, ce qui faciliterait les transactions ; leurs décisions ne s'imposeraient ni au gouvernement ni aux Communes, mais on pourrait raisonnablement espérer qu'ils trouveraient des terrains d'entente... Mais supposons que la conférence se termine sans avoir mis fin au différend, le gouvernement aurait alors le pouvoir de présenter une seconde fois le même bill ou le bill amendé, ou encore un bill ayant un sujet analogue. Mais cette seconde présentation ne pourrait avoir lieu immédiatement ; le bill devrait attendre qu'un laps de temps légal, — six mois par exemple, — soit écoulé, afin qu'il n'y ait pas de précipitation dans la procédure et que les adversaires du bill aient le loisir d'éprouver et même de stimuler l'opinion par l'inter-

On ne parle pas dans cette résolution des pouvoirs financiers de la Chambre Haute. D'ailleurs, puisqu'il n'advint rien de cette résolution la question tombe d'elle-même. Cependant il est à supposer que cette procédure aurait supprimé le vote absolu des Lords tant pour les lois de finances que pour les autres bills. Un autre plan vint de la Chambre des Lords elle-même. On préconisa un comité, lequel désigné le 12 juin 1907 et redésigné le 30 janvier 1908, avait, après un travail de dix-huit mois, déposé un rapport sur la table de cette Chambre (1). Mais une difficulté initiale naissait des points de vue différents d'où les écoles opposées des politiciens allaient les investir. Tout plan, qui s'efforce d'être raisonnablement impartial, est toujours sûr de se voir condamné par les hommes des deux partis extrêmes, tant par ceux qui regardent la Chambre Haute actuelle comme la perfection de la sagesse humaine, que par ceux qui rejettent de parti pris toutes les réformes envisagées comme étant insuffisantes. Comme c'était

médiaire des réunions publiques et de la presse. Une fois le bill présenté et voté à nouveau par les Communes, il retourne à la Chambre des Lords. Si le désaccord persiste et si une nouvelle impasse se produit, une seconde conférence pourra se réunir pour régler le différend. Si, enfin, cette nouvelle conférence échouait à son tour, le bill serait immédiatement réintroduit et rapidement voté par les Communes, puis il serait renvoyé aux Lords. La Chambre Haute saurait donc cette fois que, si elle n'acceptait pas le Bill sous cette dernière forme, il serait transformé en loi sans l'assentiment des Pairs. »

(1) *Report from the select Committee on the House of Lords*, 1908.

à prévoir, la conférence échoua dans sa tentative, et, après vingt délibérations, la lutte recommença.

Cependant les Lords continuèrent leur politique d'opposition. La même année qu'eut lieu le vote de la résolution Campbell-Bannerman, les Pairs rejetèrent le Land Value (Scotland) Bill. L'année suivante, ils repoussent le Licensing Bill. Le 11 décembre 1908, M. Asquith, qui arrivait à la présidence du conseil, annonça qu'il allait remettre à l'étude la réforme de la Chambre Haute que réclamaient les libéraux à grands cris. Ceux-ci étaient las de voir leurs projets de lois rejetés ou amendés par une Chambre qui représentait héréditairement une classe privilégiée. Ils avaient hâte de modifier ou de supprimer cette Chambre Haute. Certains auteurs (1) ont prétendu que le ressentiment politique s'était doublé de passions religieuses : « Les bills repoussés par les Lords, dit Millet, étaient destinés à priver l'Eglise anglicane de son contrôle sur l'enseignement et à ruiner l'industrie des boissons ; d'où cette Eglise tire quelques-uns de ses revenus. Aussi les dissidents avaient-ils juré sur la Bible de tirer vengeance d'une Chambre où ne siègent que les évêques de l'Eglise anglicane et qui a toujours passé pour hostile aux schismatiques. »

Le même écrivain ajoutait un peu plus loin (2) : « Le clergé dissident proclamait la guerre sainte contre

(1) Entre autres, Millet, *op. cit.*, p. 80.

(2) Millet, *op. cit.*, p. 90.

une Chambre où siégeaient vingt évêques, tous anglicans. La croisade politique et religieuse est en route ; à moins d'accident, il faudra bien qu'elle aille jusqu'au bout. »

En admettant qu'il puisse y avoir une part de vérité dans cette assertion, rien ne prouve cependant une telle conduite de la part du reste du clergé dissident et, en particulier, du clergé catholique. Le duc de Norfolk, qui est un catholique, et, par conséquent, un non conformiste, a montré une attitude hostile à la réforme de la Chambre des Lords. A la troisième lecture du Parliament Bill, le verrons-nous voter contre le projet du gouvernement. Ce qu'affirme M. Millet est donc loin d'être prouvé.

Qu'il y ait eu ressentiment politique, soit ; mais quant à nous, nous n'y voyons aucune intervention religieuse. Au point de vue politique, les libéraux ont même exagéré. Les Lords n'ont pas été aussi intransigeants qu'ils l'ont dit. Bien que les leaders radicaux n'aient depuis 1906 cessé de répéter que leur parti serait paralysé tant que la Chambre Haute resterait « l'instrument tout puissant des Tories », ils oublient que les Pairs ont laissé passer les retraites ouvrières, les Trades Disputes Bills, le salaire minimum dans les industries à domicile, et que les Lords ont fait montre d'une largeur d'esprit qu'eux, libéraux, veulent à tout prix méconnaître.

CHAPITRE III

LE BUDGET DU PEUPLE, 1909 (1). LA THÈSE UNIONISTE.

Les pouvoirs latents que nous avons essayé de mettre en relief dans le premier chapitre de cette seconde partie, les Lords ont surtout tenu à les exercer en 1909. L'exercice de ces pouvoirs a amené le conflit de 1909-1910.

Le 22 novembre 1909, le gouvernement chargea le comte de Crewe, secrétaire d'Etat pour les colonies, de présenter aux Lords le Finance Bill que M. Lloyd George avait fait voter dix-huit jours auparavant à une forte majorité (230 voix) par la Chambre des Communes. La discussion avait duré soixante-douze jours, bien que le comte de Crewe se fût borné à dire : « Milords, je demande à ce que ce bill soit lu maintenant une dernière fois (2). » La lutte ne fut pas longue à s'engager entre les unionistes et les libéraux. Le chef de l'opposition, le marquis

(1) Ce terme de budget doit ne laisser aucune équivoque. Au sens français, il n'y a pas de budget en Angleterre. Mais en réalité, il y a un Appropriation Act annuel, qui alloue des sommes pour les dépenses à crédit non permanent (Supply service) et un Finance Act annuel qui autorise de mettre en recouvrement les impôt non permanents existant dans le Royaume-Uni. Il espère, en même temps, des réformes fiscales plus ou moins importantes.

(2) *Parl. Deb. Lords*, vol. IV, p. 730.

de Lansdowne, avait proposé cette autre motion qui déguisait en somme un rejet : « Cette Chambre n'est pas justifiée à donner son consentement à ce bill jusqu'à ce qu'il ait été soumis à l'appréciation du pays (1). » Il déclarait dès le début de son discours : « Milords, ce débat, qui promet d'être mémorable, a déjà produit un incident qui attirera fortement l'attention publique. Le noble comte n'a pas cru devoir donner un mot d'explication ou de recommandation à cet important bill. Il est des cas, dit-on, où le silence est plus éloquent qu'un discours... Il ne faut pas chercher loin l'explication du noble comte. » En effet, selon l'orateur, le gouvernement entendait non seulement interdire aux Lords la discussion du Finance Bill, mais leur ordonner purement et simplement de l'accepter. Pourtant, à la fin de la délibération, le 30 novembre 1909, le comte de Crewé protesta contre l'interprétation donnée au laconisme de la présentation de sa motion. Après une semaine de discours où les mêmes arguments furent sans cesse ressasés, l'amendement du marquis de Lansdowne fut adopté à une écrasante majorité (2). Il est vrai que l'opposition avait fait appel à tous les « backwoodmen », et qu'un grand nombre de pairs inconnus à Westminster étaient venus voter contre le Finance Bill. Cette motion de rejet adoptée devait provoquer l'ouverture d'une crise qui, comme on le verra plus loin, allait

(1) *Ibid.*, p. 734

(2) 350 voix contre 75.

être d'une violence extraordinaire. Dans cette crise les Lords et les Communes affirmèrent, comme jamais ils ne l'avaient fait avec autant d'absolutisme, ce qu'ils considéraient comme leurs droits imprescriptibles (1). Le compte rendu des débats qui précédèrent la nuit du 30 novembre est, en effet, saisissant d'intérêt, car on y voit nettement exposée la thèse soutenue par les Lords. « Autrefois, dit lord Cawdor, chaque taxe budgétaire vous était soumise sous la forme d'un bill distinct, et vous aviez alors le droit certain et incontesté de rejeter chaque bill et par suite chaque taxe. On s'est efforcé depuis de défier les droits de cette assemblée ; dans ce but, on a réuni toutes les taxes en un seul bill. Mais il est assurément vain de soutenir qu'un changement de procédure de la part de l'autre Chambre puisse affecter le moins du monde les droits, les responsabilités et les devoirs des Lords (2). »

Ce n'est pas seulement dans le discours de Lord Cawdor qu'on trouve la question des attributions financières respectives des deux Chambres, c'est aussi dans les « speeches » de chaque orateur. Force nous est donc de coordonner ces arguments et de les résumer. Il faut toutefois citer un orateur qui proposa d'amender le Finance Bill : Lord Avebury. Il affirmait ainsi le pouvoir d'amendement chez les Lords, mais il reconnut

(1) Cf. Millet, *op. cit.*, p. 85.

(2) *Parl. Deb. Lords*, vol. IV, p. 1311. *Times. The Lord's Debate on the Finance Bill*, p. 143.

vite qu'une telle attitude ne pouvait avoir de succès, et finit par se rallier à la motion du marquis de Lansdowne (1).

Le débat se concentra donc sur le point de savoir si les Lords avaient le pouvoir *constitutionnel* sinon d'amender, du moins de rejeter les lois de finance. Les Lords conservateurs, en grande majorité, affirmèrent qu'ils avaient le pouvoir de rejet, tandis que les Lords libéraux soutinrent le contraire, surtout au point de vue du budget annuel. Les Lords ne pourraient donc rejeter que les money-bills et non les Finance Bills. Passons en revue les arguments exposés par chacun des partis.

Du côté unioniste on est aussitôt en présence de trois points principaux que Lord Lansdowne a consciencieusement développés et que ses partisans ont d'ailleurs repris.

Tout d'abord, si l'on examine les précédents, on trouve que les Lords ont parfaitement le pouvoir constitutionnel de discuter et de rejeter les Finance Bills. En effet, pour que les Finance Bills deviennent loi, il est nécessaire qu'ils contiennent cette formule : « Il est ordonné,

(1) « Je suis un de ceux, déclarait-il, qui aurait préféré amender le Finance Bill, retenant les taxes existantes et quelques-unes de celles à présent proposées... J'ai en mains des citations de M. Gladstone dans lesquelles il reconnaissait que Vos Seigneuries avaient exactement le même pouvoir d'amendement que vous avez celui de rejet. » Séance du 23 novembre 1909, *Parl. Deb. Lords*, vol. IV, p. 893 et suiv.

par la Très Excellente Majesté du Roi, par et avec l'avis et le consentement des Lords spirituels et temporels... (1). »

Par conséquent si cela n'existait pas réellement, ce serait un ridicule anachronisme. De plus, lorsque, en 1689, les Communes ont prétendu que les impôts étaient le don exclusif de la Chambre Basse, elles ont reconnu que les Lords pouvaient rejeter les bills d'impôts. Les Lords ne peuvent pas modifier les bills ; ils ne peuvent que les voter ou les rejeter en bloc sans altération ni amendement (2). « De même que les rois et les reines, par la constitution et les lois du Parlement, ne peuvent prendre tout et laisser tout au sujet de tels dons, concessions et présents des Communes, ni ne peuvent prendre une partie et en laisser une autre, de même les Lords doivent voter tout ou rejeter tout sans diminution ni modification (3). » Ainsi, ajoute le marquis de Lansdowne, vous avez à vous souvenir du droit qu'a cette Chambre de rejeter un bill de cette sorte. D'ailleurs la pratique confirme absolument cette façon de voir. Si ce droit était déjà nécessaire au xvii^e siècle, il

(1) *Parl. Deb. Lords*, vol. IV, p. 732. Be enacted « by the King's most Excellent Majesty by and with the advice and consent of the Lords spiritual and temporal ».

(2) *Ibid.*

(3) Cité par Lord Lansdowne, *ibid.*, p. 733. « As the Kings and Queens, by the constitution and Laws of Parliament, are to take all or leave all in such gifts, grants and presents from the Commons and cannot take part or leave part, so are the Lords to pass all or reject all without diminution or alteration. »

est devenu complètement indispensable de nos jours. Deux pratiques se sont récemment répandues. La première est la tendance qu'a la Chambre des Communes d'interpréter son privilège avec un degré de précision, de sévérité qui n'était jamais arrivé à un tel développement précédemment. Mais une autre pratique s'est aussi affirmée, ajoute Lord Lansdowne, « une toute récente pratique », celle qui consiste à grouper en un seul bill un grand nombre de mesures ayant trait à diverses taxes (1). Cet usage ne prit de telles proportions qu'à partir 1894. Depuis cette année-là, le bill annuel des taxes a cessé d'être un simple budget pour devenir un passe-partout de mesures financières : un Finance Bill (2). En 1899, Sir Michael Hicks-Beach, alors Chancelier de l'Echiquier, a continué ce mouvement en englobant dans le Finance Act (3) des mesures d'ordre permanent ayant rapport à la réduction de la Dette Nationale. Or, jusqu'alors ces mesures faisaient l'objet de bills spéciaux (4). De cette façon le Finance Act a fini progressivement par contenir presque toutes les dispositions financières permanentes ou temporaires que le Parlement avait votées au cours de la session.

Quel était le but cherché en adoptant un tel procédé ? Sans aucun doute ce fut dans le dessein de gêner les

(1) *Parl. Deb. Lords*, vol. IV, p. 733 et suiv.

(2) Cpr. Jèze, *Traité de science des finances, le budget*, p. 173 et suiv.

(3) *Finance Act* 1899 (61 and 62 Victoria, c. 9).

(4) Cpr. Léonard Courtney, *op. cit.*, p. 27 et 28.

Lords dans l'exercice de leur droit de rejet, car on ne se trouvait plus qu'en face d'un pot-pourri de législation financière. Pourtant, avant 1894, il est reconnu que les Lords pouvaient voter le Customs and Ireland Revenue Bill (1), et rejeter ensuite un bill qui proposait une réforme financière. En voyant englober toutes les dispositions financières dans le Finance Bill, les Lords se trouvaient dans la délicate situation d'accepter tout, voire même ce qu'ils désapprouvaient, ou de rejeter en bloc ce qu'ils préconisaient.

Toujours est-il que cette pratique nous montre que les Lords avaient et ont encore le droit de rejeter le Finance Bill. C'est tellement un point incontesté que les chefs du parti libéral à la Chambre des Lords ont été les premiers à le reconnaître. En 1904, lord Spencer, au moment de la discussion du budget annuel, ne déclarait-il pas : « Nous savons tous que dans cette Chambre nous ne pouvons pas amender un money-bill, mais nous avons parfaitement le droit de le discuter et un droit absolu de le rejeter si nous le voulons (2). » Et Lord Ripon disait aussi deux ans plus tard : « Après tout Vos Seigneuries ne peuvent pas modifier le bill, et comme vous n'allez pas vous y opposer, *ce que vous avez constitutionnellement le pouvoir de faire*, je ne crois pas qu'il y ait beaucoup à se préoccuper du moment où la discussion du bill doit avoir lieu (3). »

(1) C'est l'ancien nom auquel on a substitué celui de Finance Bill.

(2) *Parl. Deb. Lords*, vol. IV, p. 734, cité par Lord Lansdowne.

(3) *Ibid.*

Le second argument développé par Lord Lansdowne et ses partisans consiste à montrer combien le budget de 1909, tel qu'il fut présenté aux Lords, était entaché de « tacking » et semblait aux unionistes aller hors de sa voie parce qu'il empêchait les Lords d'exercer leur pouvoir légitime. Or ce bill contenait des dispositions du même genre que celles figurant dans des bills distincts en 1907 et 1908 et que les Lords avaient repoussées ou acceptées avec des amendements rejetés ensuite par les Communes et le gouvernement. C'est ainsi que les Lords ont rejeté, en 1907, un Land Valuation Bill concernant l'Ecosse ; qu'en 1908, un bill sur le même sujet revint à la Chambre Haute et qu'il fut amendé par elle et refusé par le parti au pouvoir. Il en fut de même du Licensing Bill que les Pairs rejetèrent en 1908. Il est aisé de remarquer que, dans le budget de 1909, on retrouve des mesures relatives à une évaluation de terre et des dispositions autrement plus rigoureuses que celles rejetées par les Pairs, en 1908, au sujet des licences sur les débits de boissons. Si la Chambre Haute avait, deux ans auparavant, le pouvoir incontesté de rejeter de telles mesures, peut-on comprendre qu'elle n'ait plus en 1909 ce même pouvoir, et cela simplement parce que ça été le bon plaisir du gouvernement d'incorporer ces mesures dans le Finance Bill ? C'est cet acte de tacking que le parti unioniste reprochait aux libéraux. Le comte de Halsbury, ancien lord Chancelier dans le cabinet unioniste de M. A. Balfour, a également exposé l'objection

de tacking à la même séance (1). Il a, dès le début de son discours, reconnu la parfaite constitutionnalité de la motion Lansdowne, de même qu'il a affirmé que, dans toute proposition de loi pour une concession d'argent à la Couronne, la coutume du parlement est de considérer ce bill comme inconstitutionnel s'il y rentre une disposition étrangère (2). A ce sujet Halsbury se rapporta au précédent de 1807. Cette année-là, le Lord Chancelier proposa le rejet d'un bill ayant trait en même temps à la taxe sur le malt et à des droits sur le tabac, car ce bill contenait, d'après lui, des questions multiples (*multifarious matter*) et portait atteinte aux privilèges des Pairs. C'est en 1861 que les Communes ont seulement tenté de réduire les privilèges de l'autre Chambre de Parlement. A présent c'est plutôt un ensemble de bills qu'un Finance Bill qui est présenté à la Chambre. Par conséquent ce bill contient « *multifarious matter* ». Les Lords ont donc le droit et le devoir de le rejeter, ou alors c'en est fait de la Chambre des

(1) Le 22 novembre 1909.

(2) *Parl. Deb. Lords*, vol. IV, p. 760. — Lord Lansdowne dit, *op. cit.*, p. 749 : « On nous dit de bien réfléchir sur les conséquences d'un tel rejet. Cela nous est arrivé aux oreilles dans divers tons, parfois dans un ton plein de sollicitude, parfois dans un ton violent et menaçant. On nous prévient, en effet, que, pour nous punir d'avoir rejeté ce bill, nous aurons à nous attendre à une attaque contre le droit constitutionnel de cette Chambre de discuter les money-bills. Milords, ainsi la constitution est prête à être fondamentalement renversée pour nous punir d'avoir fait ce que, d'après Lord Spencer en 1904 et Lord Ripon en 1906, nous avions un parfait et absolu droit de faire. »

Lords. Sans doute rien n'est plus aisé que d'introduire dans un money-bill des dispositions quelconques dans le but d'écarter le pouvoir des Pairs. Il serait, en effet, facile d'y ajouter soit la question du bimétallisme, soit celle du désétablissement de l'Eglise anglicane. La vérité, conclut ironiquement lord Halsbury, c'est qu'il n'y a aucun sujet de législation imaginable que vous ne puissiez classer parmi les money-bills (1).

Le dernier argument invoqué par les adversaires du Finance Bill de 1909 est la nécessité d'une seconde Chambre, principalement en matière financière. C'est, en effet, le thème que Lord Lansdowne développa à la séance du 22 novembre 1909. Il cita qu'Olivier Crom-

(1) *Parl. Deb. Lords*, vol. IV, p. 766. — Il est pourtant admis que le Finance Bill ne doit pas contenir des mesures autres que celles ayant un caractère financier. La règle, du reste, est ancienne. Sans doute on ne l'a pas toujours appliquée jusqu'au début du XIX^e siècle. C'est ainsi que de Lolme, *Constitution de l'Angleterre*, Genève, 1793, t. I, p. 51, a constaté que les Communes ont voulu quelquefois faire valoir leur droit de priorité financière pour imposer des dispositions législatives à la Chambre Haute; dans l'espoir « qu'elles ne manqueraient pas de passer dans cette agréable compagnie », elles les ont maintes fois incorporées dans un bill de subsides. « Cela est même allé si loin que les seigneurs de la Chambre Haute ont cru devoir former entre eux une espèce de confédération pour sauver leur autorité législative du danger où la mettait l'usage que les Communes faisaient de ce pouvoir de taxation; et cette Chambre s'est fait en conséquence une loi de rejeter constamment les bills accouplés à un bill de subsides. Citons l'exemple de 1807. Les Lords rejetèrent deux bills financiers: l'un relatif à l'abolition des droits sur les douanes irlandaises, l'autre relatif aux droits sur le malt, pour la seule raison que ces bills contenaient des matières d'objets divers, « on account of its containing multifarious matter ». E. May, *op. cit.*, et *loc. cit.*

well avait créé une petite Chambre des Lords afin de protéger le peuple anglais « contre une Chambre des Communes omnipotente, l'arbitraire le plus épouvantable qui ait jamais existé dans le monde » (1). L'histoire a ainsi montré la nécessité d'une Chambre des Lords. Son rôle de « chien de garde » est de toute utilité, « il est, d'après M. Balfour, plus nécessaire que jamais » (2), car si elle n'avait pas le pouvoir de maintenir les Finance Bills pour les étudier, qui est-ce qui empêcherait alors la Chambre des Communes d'y introduire une quantité infinie de dispositions révolutionnaires ? Aussi le devoir impérieux des Lords envers le peuple est de voir, avant de laisser le Finance Bill devenir une loi, si le peuple consentira à de telles mesures (3). Et c'était la raison donnée par le leader de la Chambre des Lords pour expliquer pourquoi le vote du bill devait être ajourné jusqu'à ce que le peuple ait donné son avis (4).

(1) « An omnipotent House of Commons, the horriddest arbitrariness that ever existed in the world ». Cité par Lord Lansdowne, *Parl. Deb. Lords*, vol. 4, p. 737.

(2) Millet, *op. cit.*, p. 86.

(3) Le despotisme de la majorité parlementaire devient, en effet, de jour en jour plus étroit : au sein du parti au pouvoir, les députés osent à peine critiquer les actes ou les projets de loi du Gouvernement. La liberté de la discussion disparaît graduellement des Communes, « chassée par le bon plaisir d'une coterie ministérielle ». Pour maintenir un équilibre constitutionnel, il faut donc que la seconde Chambre garde le droit d'intervenir dans les circonstances graves et de réclamer un appel au peuple. — Cf. le discours de M. Balfour (*Times* du 3 décembre 1909).

(4) *Parl. Deb. Lords*, vol. IV, p. 750.

Mais pour lui permettre de se prononcer, il fallait une dissolution. A la séance du 24 novembre 1909, le vicomte Milner exposa avec force la même idée (1). Il s'exprima ainsi : « Nous avons toujours eu le droit de rejeter les money-bills. Nous ne l'avons jamais exercé. Mais nous nous sommes toujours expressément réservé le droit de le faire. Ce droit a été reconnu à diverses reprises, même par des hommes d'Etat du parti libéral, précisément parce qu'ils reconnaissaient qu'il pouvait arriver une fois qu'un budget fût d'un caractère si exceptionnel et si extraordinaire que la Chambre des Lords ne pourrait pas y adhérer. Cette occasion est maintenant arrivée (2). » Et il ajouta un peu plus loin dans le même discours : « Si le budget n'était pas un budget exceptionnellement mauvais, j'estime que nous devrions le voter, comme nous avons voté sans rien dire des budgets assez mauvais dans les années précédentes. Mais si, selon votre opinion, le budget est exceptionnellement mauvais, si c'est une mesure ayant les conséquences les plus graves et les plus désastreuses, comment pourrions-nous laisser le pays encourir les désastres que nous prévoyons clairement (3) ? »

Enfin, en terminant, les orateurs se sont élevés contre les menaces qui leur étaient faites. « On menace la

(1) *Ibid.*, p. 966 et suiv.

(2) *Parl. Deb. Lords*, vol. IV, p. 975, cit. en fr. par M. Jèze, *Revue de Science et de Législation financières*, 1910, p. 261.

(3) *Parl. Deb. Lords*, vol. IV, p. 978.

Chambre des Lords de la punir en la mutilant. Les Lords ne doivent pas s'effrayer de cette menace. Ils doivent avoir le courage de leur opinion. C'est la seule conduite qui convienne à leur dignité, à la haute réputation et à la grande place que la Chambre des Lords occupe dans la constitution de ce pays (1). »

(1) Cité par M. Jèze, *loc. cit.*, p. 263.

CHAPITRE IV

THÈSE DU GOUVERNEMENT LIBÉRAL.

Avant d'en venir à l'exposition de la thèse libérale, il est de toute nécessité de parler de l'action et de l'influence d'un lord que, pour employer l'exacte expression de M. G. Jèze, « son dilettantisme a placé en dehors des partis politiques, je veux parler du comte de Rosebery ».

La thèse de l'ancien premier ministre libéral a les mêmes prémices que celles du parti unioniste (1). La conclusion seule est différente. Selon lui, les Lords ont bien le droit de rejeter les money-bills, mais ils ne peuvent exercer ce droit de rejet que dans d'exceptionnelles circonstances. Il est incontestable que si un money-bill contenait des dispositions portant préjudice à la défense nationale, la Chambre des Lords devrait le rejeter. Or, le cas n'est pas le même ici à son avis. Sans contester le Finance-Bill est mauvais, mais les Lords encourraient un grave danger, car le rejet du Finance Bill entraînerait la dissolution du Parlement. Et si la Chambre Haute est battue aux élections générales, désormais elle se verra réduite à l'impuissance, car il

(1) *Parl. Deb. Lords*, vol. IV, p. 942 et suiv.

n'existera en fait qu'une Chambre unique qui décidera de tout sans se préoccuper de la seconde (1).

Exposons maintenant les arguments du gouvernement libéral.

Nous les trouverons développés par le Lord Chancelier, Lord Loreburn, par le vicomte Morley of Blackburn, par le comte Crewe, ainsi que par quelques jurisconsultes unionistes comme Lord James of Hereford. Ceux-ci soutiennent que les Lords n'ont pas constitutionnellement le pouvoir de rejeter le budget de l'année.

Examinons leurs arguments.

Le premier point qu'ils tiennent à démontrer, c'est que la constitution anglaise refuse aux Lords le pouvoir de rejet. Le Lord Chancelier, à ce sujet, distingue deux points de vue : le point de vue constitutionnel et le point de vue légal (2). D'après la loi, on ne peut nier que les Lords peuvent rejeter le budget. Les tribunaux ne sanctionneraient pas, en effet, un impôt que la Chambre

(1) « Mylords, je suis hostile au budget. On ne peut pas, je crois, y être plus hostile que je ne suis, mais je ne veux pas compromettre l'existence de la seconde Chambre en m'opposant au budget. » Lord Rosebery, *Parl. Deb.*, vol. IV, p. 449.

(2) Le leader du Gouvernement, le comte Crewe, s'est, à la séance du 30 novembre 1909, servi de cette distinction pour détruire l'argument tiré des opinions exprimées par Lord Ripon et Lord Spencer. « Personne ne conteste, disaient mes deux distingués prédécesseurs Lord Ripon et Lord Spencer, le pouvoir de la Chambre des Lords de rejeter ce bill ou tout autre money-bill. » *Parl. Deb. Lords*, vol. IV, p. 1334.

aurait refusé de laisser passer comme act de parlement. C'est donc une preuve que légalement les Pairs peuvent rejeter le Finance Bill. Mais si l'on aborde le côté constitutionnel, il en est tout autrement. Ainsi, il est nécessaire de faire au préalable une autre distinction entre la loi et la constitution. La loi fixe définitivement des règles, mais ce n'est pas toujours à la lettre de la loi elle-même que ceux qui désirent gouverner doivent regarder, c'est aussi, si ce n'est plus, de l'usage, de la coutume, de la convention qu'il faut tenir compte. La pratique a souvent modifié les lois rigides, et on ne peut contester qu'en Angleterre c'est la coutume plus que la loi qui tranche les grandes questions. Ainsi donc, disait Lord Loreburn : « Que l'on me demande si, *légalement*, vous pouvez rejeter un Finance Bill, je répondrai : oui ; mais que l'on me demande si, *constitutionnellement*, vous pouvez le faire, je dirai : non, à mon avis (1). »

De plus, en matière financière même, il existe une preuve de la nécessité de distinguer entre la loi et la constitution. Elle s'y trouve dans le règlement de la Chambre des Lords. En effet, cette preuve que les Lords n'ont pas constitutionnellement les mêmes pouvoirs financiers que la Chambre des Communes, vient de ce qu'on lui interdit de faire des adjonctions aux finance bills, de ce qu'on ait défendu le tacking (2). Or, d'après

(1) *Parl. Deb. Lords*, vol. IV, p. 751.

(2) Bien que la pratique du tacking soit inconstitutionnelle, elle

le Lord Chancelier, cette interdiction existe depuis plus de deux cents ans dans les règlements à la Chambre des Lords (1). Si les Lords avaient les mêmes pouvoirs que les Communes, on ne voit pas bien à quoi une telle interdiction pourrait servir. C'est pourquoi, la distinction entre le point de vue légal et celui constitutionnel s'impose.

En outre, il y a tout un ensemble de faits qui démontrent que les Lords n'ont pas le pouvoir de rejeter le budget de l'année (2).

Tout d'abord on n'a pas vu, depuis 1860, les Lords refuser de voter la loi de finances annuelle dans laquelle sont insérées les dispositions financières de l'année. Sans doute les Lords ont quelquefois rejeté des bills

fut appliquée avec succès sous William III, et aussi plus tard dans le *Occasional Conformity Bill*. — Cf. *Débats de la Chambre des Lords sur le Finance Bill*, 26 juillet 1894, et sur *The Old Age Pensions Bill*, le 31 juillet 1908.

(1) « The annexing of any clause or clauses to a bill of aid or supply, the matter of which is foreign to and different from the matter of the said Bill of aid or supply is un-Parliamentary and tends to the destruction of the Constitution of this Government. » Cité par le Lord Chancelier, *Lord Loreburn*, *Parl. Deb. Lords*, vol. IV, p. 751. — Cf. sur ce point : Jèze, *Traité de Science des finances, le Budget*, p. 175 et suiv.

(2) Au cours de la discussion dans la séance du 24 novembre 1909 (*Parl. Deb. Lords*, vol. IV, p. 932), le Lord Chancelier a insisté aussi sur la distinction qu'il y avait à faire entre les money-bills contenant les subsides de l'année et les money-bills séparés. « Je fais la plus précise distinction, disait-il, entre les money-bills qui sont mêlés à d'autres questions, ou encore les bills isolés et séparés, d'une part, et les money-bills qui contiennent les subsides de l'année, d'autre part. »

financiers peu importants, mais « jamais le rejet n'a eu lieu pour des bills relatifs aux finances de l'année » (1).

En outre, tous les ans les pouvoirs publics du Royaume-Uni rendent hommage aux privilèges financiers de la Chambre des Communes (2). La Couronne elle-même reconnaît le pouvoir de cette Chambre. D'ailleurs, dans le discours du trône, annuellement, Elle adresse seulement sa requête pour des subsides aux membres des Communes. Les estimates des dépenses de l'année qui sont la base des dispositions financières futures ne sont jamais soumises à la Chambre Haute. Il y a même des exemples où la Chambre des Communes a refusé de laisser une copie des estimates aux Lords.

De plus, le préambule de l'Act, qui, chaque année, octroie les subsides, rappelle qu'ils sont le don des

(1) *Parl. Deb. Lords*, vol. IV, p. 753. C'est ce que prétendait aussi M. Haldane, le 6 avril 1910, à la Chambre des Communes : « Il n'y a pas d'exemple de rejet de loi financière avant l'époque de la reine Anne. Quand les bills devinrent plus nombreux, il y eut plusieurs exemples. Dix-huit ou vingt petits bills furent ainsi traités, mais c'étaient tous des bills où il entraient moins une question d'impôt qu'une question de principe. J'ai deux exemples devant moi. En 1781 les Lords rejetèrent un bill accordant une récompense à Henry Philipps pour son invention de la poudre insecticide (!), et un bill de loterie en vue d'accorder à Sa Majesté une certaine somme d'argent qui aurait été perçue sur la loterie. »

Sir Erskine May est du même avis : « Jusqu'en 1860, bien que les Lords aient rejeté de nombreux bills concernant des questions politiques dans lesquelles la taxation y entraient accidentellement, la Chambre Haute avait respecté les bills qui touchaient exclusivement aux subsides et aux voies et moyens. » Voir *Times* du 7 avril 1910.

(2) *Parl. Deb.*, vol. IV, p. 753.

Communes seules, de même que la Chambre des Lords permet que ces amendements soient repoussés par la Chambre Basse afin d'empêcher toute atteinte à son privilège en matière financière. Mais la preuve la plus significative et la plus concluante, c'est que les résolutions votées par les Communes en Comité des voies et moyens sont passées sans qu'on ait eu recours à la Chambre des Lords ou à son consentement. Ces résolutions ont pourtant la même force que si elles étaient incorporées dans un Act de Parlement. L'argent est ainsi levé ; les taxes sont ainsi perçues en attendant que ces résolutions deviennent lois (1).

Cette pratique montre donc partiellement le secret de l'origine de la pratique de la constitution. Elle montre, ajoute Lord Loreburn, que « vous êtes, Milords, obligés d'agir sous l'autorité d'une Chambre » (2) et que, constitutionnellement, ce sont les Communes qui tiennent les cordons de la bourse.

Chose qui peut sembler curieuse, Lord James of He-

(1) M. G. Jèze, *Traité de Science des finances, le Budget*, p. 500, nous apprend en effet que, « d'après la coutume anglaise (ce n'est pas une règle légale), dès le lendemain du jour où le Comité des voies et moyens de la Chambre des Communes a voté les résolutions approuvant le principe d'impôt nouveau ou de modification proposée par le Chancelier de l'Echiquier dans son budget speech » (exposé oral sur l'ensemble des dépenses et recettes publiques), « les agents du Trésor mettent en recouvrement les nouveaux impôts, appliquent les nouveaux tarifs (augmentés ou réduits). On n'attend pas que la Chambre des Communes et la Chambre des Lords aient voté le bill qui consacre ces impôts ou ces modifications. »

(2) *Parl Deb. Lords*, vol. IV, p. 754.

reford — il est cependant unioniste — a repris cet argument et l'a exposé très explicitement à la séance du 29 novembre 1909 (1). Cet orateur, qui est aussi un juriste éminent, a cité de nouveaux faits et d'autres précédents. Écoutons-le :

« Ma proposition est que cette Chambre n'a pas la compétence constitutionnelle de rejeter ce budget.... C'est peut-être dû à un empiètement politique sur les vieux principes wighs, mais, clairement et distinctement, je soutiens que nous ne sommes pas compétents pour rejeter ce bill. »

Ainsi donc, la distinction entre la constitution et la loi est des plus exacte. Sans doute, Lord Halsbury, en réponse au Lord Chancelier, a demandé qu'elle était la partie de la constitution que violerait le rejet de ces Finance Bill (2), et Lord James of Hereford de répondre : « C'est exactement et précisément cette partie de la constitution qui régit les rapports entre les deux Chambres de Parlement. » « La loi, ajoute-t-il, ne régit pas ces rapports. »

La pratique des siècles est indispensable à consulter, et la constitution est fondée sur une base solide. Elle a été formée par les précédents, l'usage, la pratique et l'assentiment et toutes ces caractéristiques sont favorables à la proposition que la Chambre des Lords, quant

(1) *Ibid.*, p. 1165 et suiv.

(2) *Parl. Deb. Lords*, vol. IV, p. 760 et 1166.

aux mesures financières et par rapport à la Chambre des Communes, est régi par les précédents, la pratique et l'assentiment. Mais certains disent dans les couloirs de la Chambre : « Vous admettez que le rejet est légal. Eh bien, la loi est assez bonne pour moi ; si le rejet est légal, c'est suffisant (1). »

Lord James of Hereford réfute cette dernière assertion. C'est, à son avis, tout à fait inexact, car « les considérations légales ne régissent pas les rapports des deux Chambres ». La différence qu'il y a entre la loi et la Constitution, c'est, d'après Lord Lyndhurst (2), « qu'un des principes constitutionnels repose sur un long et permanent usage » et que, par conséquent, en demandant à la loi seule de guider la Chambre Haute, on n'arrive pas à retrouver la trace de ce droit légal. Il en est du reste en matière financière comme en d'autres choses : la loi peut édicter une règle, mais la coutume constitutionnelle peut la modifier. Par exemple, il est indiscutable que le souverain ait le pouvoir légal de créer des pairs à vie comme il peut nommer une cen-

(1) Lord Middleton, le même jour, parla dans le même sens : « Le Lord Chancelier a déclaré que votre action, quoique non illégale, serait inconstitutionnelle. J'ose dire que, du moment que le Lord Chancelier admet que notre action est légale, il abandonne le domaine de la loi dans lequel il est maître et pénètre dans le domaine de la coutume où les seigneurs ont quelque droit à exprimer une opinion. » *Ibid.*, p. 1157.

(2) *Parl. Deb.*, vol. IV, p. 1167. Lord Saint Leonards et Lord Campbell sont du même avis.

taine de pairs en un jour, et cela d'une façon strictement légale ; mais l'exercice de cette prérogative royale serait une violation flagrante des principes constitutionnels. N'est-ce pas aussi la constitution qui empêche les Lords de voter aux élections de la Chambre des Communes et d'y intervenir ? Indubitablement. Ici la loi n'a aucun pouvoir, l'usage seul règne en maître. De même, est-ce là la loi ou la coutume qui fait que tous les Lords reçoivent une lettre de convocation (*writ of summons*) leur permettant de siéger à la Chambre Haute ? Sans contre-dit, c'est la coutume (1), et cependant, si le bon plaisir du roi était de ne pas les convoquer, il serait impossible aux seigneurs de siéger, bien qu'ils soient pairs quand même. Il n'y a aucun moyen légal d'aller contre cela.

Cette distinction fondamentale entre la constitution et la loi étant ainsi nettement posée, demandons-nous à présent quelle est la règle établie par l'usage constitutionnel en matière de finances. Tous les précédents montrent que les Lords ne peuvent pas s'occuper des questions de finances. Il y a deux précédents décisifs en ce sens ; Lord James of Hereford les a rappelés. Ils ont eu lieu, le premier en 1640, le deuxième en 1786.

En 1640, la Chambre des Lords était très désireuse que les Communes s'occupassent les premières des

(1) Séance du 30 novembre 1909. *Parl. Deb. Lords*, vol. IV, p. 1272-1273. Discours de Lord Courtney of Penwith.

subsidés. Elle leur adressa, à cet effet, une communication dans laquelle elles reconnaissaient à la Chambre Basse le droit exclusif de se charger des crédits (1).

Et Pym, « ce vieil et impertinent républicain », leur fit cette vive réplique : « Il a plu à Vos Seigneuries de déclarer que les questions de subsides appartiennent naturellement aux Communes. Vous avez déclaré que vous ne vouliez pas vous mêler de cela, mais en votant cette résolution vous vous êtes mêlés des subsides et la Chambre des Communes y voit une violation de son privilège (2). »

Le second précédent que Lord James of Hereford nous rappelle s'est passé en 1786. Cette année-là, Pitt avait présenté un bill aux Communes pour affecter 6.250.000 fr. (250.000 £) par an au rachat de la Dette Nationale. Quand le bill vint devant les Lords, ils crurent qu'il leur serait possible de le discuter, mais ils n'avaient pas d'indications, comme d'ailleurs la Chambre Haute n'en a jamais. Ils demandèrent donc aux Communes de leur en envoyer, mais Pitt refusa catégoriquement de leur donner le plus petit renseigne-

(1) Voici le texte du message des Lords : « Under all the circumstances, although my Lords would not meddle with subsidy, which belong properly and entirely to you, no, not to give you advice thereon, they have utterly declined it. Yet, being members with you of one body, they have declared by vote, that they hold it most necessary, that supply should have precedence over very other matter whatsoever. » Cité par Lord James of Hereford, *loc. cit.*, p. 1168.

(2) Cité par Lord James of Hereford, *loc. cit.*, p. 1168.

ment. « La Chambre des Communes, dit-il, et, elle seule, peut se charger de l'application des impôts aux dépenses », et il fit voter par les Communes une résolution déclarant que la Chambre des Lords ne recevrait aucune explication à ce sujet. Pitt était alors Chancelier de l'Echiquier et représentait le parti conservateur.

En outre, a ajouté Lord James of Hereford, tous ces précédents sont confirmés par la pratique actuelle. Trois faits significatifs doivent être signalés.

Tout d'abord, c'est aux Communes que la Couronne demande les subsides nécessaires en vue des dépenses de l'année. Il est dit, en effet, dans le discours du trône : « Messieurs de la Chambre des Communes, je vous demande de me donner aide et subsides (1). » C'est donc aux Communes et à elles seules que la requête est faite ; aucun appel n'est fait à la Chambre des Lords.

Ensuite, dès que prend fin la session, bien que les Lords aient eu à donner leur consentement aux finance bills, ce n'est pas à eux que doivent aller les remerciements. Ici encore c'est une forme analogue : « Messieurs de la Chambre des Communes, je tiens à vous remercier du généreux subside que vous m'avez accordé (2). » Il n'y a rien, du reste, dans la constitution, qui montre que les remerciements doivent être adressés à la Chambre des Lords pour ses subsides.

Enfin, quand l'Appropriation Bill et le Finance-Bill

(1) *Parl. Deb. Lords*, vol. IV, p. 1169.

(2) *Parl. Deb. Lords*, vol. IV, p. 1169.

ont été votés par les Lords, ce n'est pas le clerk de Parlement (Clerk of Parliament) qui garde ces bills en attendant l'assentiment royal (1) ; ainsi qu'il le fait pour les autres bills, c'est le président des Communes ou le principal clerk de la Chambre Basse qui en a le dépôt. « Quand le Président vient à la barre des Lords pour entendre l'assentiment royal, il fait savoir aux clercs de Parlement qu'il a quelque chose à lui remettre et lui donne ce bill (2). » Sans doute, on peut dire que ce n'est pas une chose de grande importance que d'avoir charge de ces deux pièces de papier qui constituent ce bill, mais n'est-ce pas un symbole de contrôle que les Communes possèdent sur l'Appropriation Bill et le Finance Bill ?

Outre ces trois faits de pratique actuelle, on a quelquefois cité le projet de loi sur l'abrogation des droits du papier comme un précédent établissant le pouvoir de rejeter les money-bills. Il est incontestable qu'en 1860, le Paper Duty Bill fût rejeté par les Lords. Mais, d'après Lord James of Hereford, ce précédent n'a rien de décisif, car il s'agissait seulement d'un bill séparé et non d'un Finance Bill (3). D'ailleurs, Lord John Russel

(1) Le clerk of Parliaments est un officier de la Chambre des Lords.

(2) *Parl. Deb. Lords*, vol. IV, p. 4170.

(3) Lord Curzon a, à la séance du 30 novembre 1909 *Parl. Deb. Lords*, vol. IV, p. 4261 et suiv., au contraire, invoqué en faveur le précédent de 1860. « La Chambre des Lords (*loc. cit.*, p. 4262) ne cédait pas à cette occasion ses droits. Ils restaient intacts, ils ne pouvaient pas être abolis par l'acte ouvertement avoué et vindicatif d'un mi-

ne déclarait-il pas que « depuis deux cents ans, il n'y a pas d'exemple où la Chambre des Lords ait exercé un pouvoir aussi grand que celui existant actuellement. « Je crois, ajoutait Lord John Russel (1), que, selon la pratique constitutionnelle, toute la question de l'octroi des subsides appartient à la Chambre des Communes. « Le rejet du Paper Duty Bill était donc, à son avis, une violation de la constitution. Enfin, quand Gladstone eut réintroduit les dispositions du projet de loi sur l'abrogation des droits sur le papier dans le projet de budget de 1861, les Lords n'osèrent pas le rejeter, parce que c'était un bill de subsides accordé à la requête de la Couronne.

Ainsi donc les Lords ne pouvaient se prévaloir du précédent de 1860-1861. Lord Crewe a fait à ce sujet une observation qui n'est pas sans intérêt. Il nous dit, en effet, que le duc d'Argyll avait fait dans le même sens, en 1861, une déclaration essentiellement catégorique (2).

nistre dans l'autre Chambre. Ils ne pouvaient pas être supprimés par quelque acte que ce soit de la Chambre des Communes... L'idée que Vos Seigneuries sont en train de faire pour la première fois quelque chose d'entièrement nouveau et inconstitutionnel est ainsi une idée sans fondement. Vous faites actuellement ce que vous faites en 1860. »

(1) Cité par Lord James of Hereford, *loc. cit.*, p. 1171.

(2) « Many bills of supply have been rejected by the House of Lords, but the course pursued by the noble Earl (Lord Derby) is not so much a technical violation of the privileges of the House of Commons as a substantial violation of the established usages between the two Houses of Parliament. » Cité par Lord Crewe, séance du 30 novembre 1909. *Parl. Deb. Lords*, vol. IV, p. 1334.

Le second argument de la thèse libérale consiste surtout à réfuter que le Finance Bill de 1909 soit entaché de tacking, et qu'il ne pouvait être rejeté pour la raison seule qu'il contenait des matières étrangères aux dispositions financières de l'année. « S'il y a « tacking » dans ce bill, dit Lord James of Hereford, le droit de la Chambre des Lords est régulier.... Nous rejetterions le bill parce qu'il serait une insulte à la Chambre des Lords et une fraude à leur pouvoir (1). » Mais le doute n'existe pas (2). Ce n'est pas parce qu'un finance bill contient plusieurs dispositions financières qu'il est entaché de tacking. Le tacking n'existerait qu'au cas où le finance bill contiendrait des mesures non financières, comme celles sur le mariage avec la sœur de la femme décédée ou sur le vote des femmes. L'archevêque d'York a également donné son opinion sur la question du tacking. « On affirme, dit-il (3), que les dispo-

(1) *Parl. Deb. Lords*, vol. IV, p. 1173.

(2) *Ibid.*, p. 1237, 30 novembre 1909.

(3) C'est du moins l'avis de Lord James of Hereford. Ce n'est pas celui du Marquis de Lansdowne. Dans son discours prononcé le 22 novembre 1909, à la Chambre des Lords, le marquis aborde nettement la question : « Regardons, dit-il, le groupe de bills englobés dans ce projet de loi. Est-ce un budget ordinaire ? Non. Les ministres n'ont jamais cessé d'expliquer que c'est tout autre chose qu'un budget ordinaire. Souvenez-vous des paroles prononcées par le premier ministre, il y a quelques semaines, dans la cité. Il parlait du budget comme ayant « complètement atteint ses résultats politiques et sociaux ». *Politiques et sociaux*, rappelez-vous, non financiers. Le ministre du commerce le décrit comme contenant « une idée neuve, féconde, formidable, pleine de vie ». Le Chancelier de l'Echiquier, l'autre jour, le comparant à d'autres bills financiers,

sitions faites sur l'évaluation de la terre dans ce bill est du tacking. Mais, je me demande, sont-elles étrangères à ce bill ? Je me rappelle que M. Mill, en justifiant l'imposition sur l'augmentation de la valeur foncière, disait : « La première chose à faire serait une évaluation de toute la terre dans le pays. Je trouve qu'il est difficile de croire que la procédure faite pour fixer une taxe soit étrangère à la taxe elle-même (1) ». De même le comte Crewe, le leader du gouvernement, disait à la séance du 30 novembre 1909 (2) : « Le noble comte Cawdor nous a accusés d'avoir introduit dans ce bill des matières qui auraient dû être traitées en suivant la voie des taxes, tandis que nous avions essayé précédemment de les traiter au moyen de bills ; cela peut n'être pas une chose bonne à faire, mais cela n'a rien à voir avec le tacking. » D'ailleurs, ajoute Lord James of Hereford, le rejet du budget de 1909 n'est pas demandé parce qu'il y a tacking. Le Marquis de Lansdowne cherche seulement, par son amendement, à laisser à l'électorat le soin de décider de cette mesure ; il propose de consulter la nation non pas sur le point de savoir s'il y a tacking, — cette question ne regarde que les Lords, —

disait : « Ici, j'avoue, qu'il y a un plus grand nombre de nouveaux moyens pour percevoir des impôts qu'il n'en a été inventé dans n'importe quel bill depuis ces dernières quarante-huit ou cinquante années. » Après une telle exégèse, il est inutile de parler de ce bill comme d'un budget ordinaire... *Parl. Deb. Lords*, vol. IV, p. 735 et 736.

(1) Cité par l'archevêque d'York, *loc. cit.*, p. 1237.

(2) *Parl. Deb. Lords*, vol. IV, p. 1331.

mais sur les dispositions financières elles-mêmes. Et ainsi nous en venons à nous poser ce problème : « Est-ce parce que la majorité de la Chambre des Lords n'aime pas les dispositions contenues dans ce bill qu'il est de la compétence des Lords d'en opérer le rejet (1) » ?

Les libéraux en arrivent à un troisième argument, Les Lords, disent-ils, ne sont pas électifs, et par conséquent n'ont nullement à craindre la non-réélection. S'ils pouvaient de plus rejeter le Finance Bill, ils tiendraient sous leur coupe le gouvernement et la Chambre des Communes. C'est ce que dit Lord Loreburn à la séance du 22 novembre 1909 (2) : « Si les Communes déplaisaient à Vos Seigneuries, vous seriez capables, bien qu'elles puissent être de formation récente, de les renvoyer encore aux angoisses du scrutin. Si le gouvernement vous déplaisait, vous n'auriez qu'à guetter le moment psychologique où une désapprobation momentanée serait visible dans les circonscriptions, et vous le leur enverriez en cas d'hostilité envers vos opinions. Aucun homme sage ne désirera que cette Chambre possède une telle autorité ; aucun homme d'esprit ne s'y soumettra. »

On répond à cela que les Lords ne rejeteront pas fréquemment le Finance Bill. Pourtant, n'est-ce pas toujours ce qu'on dit au début de toute « usurpation » ?

(1) *Ibid.*, p. 1174.

(2) *Ibid.*, p. 753.

Le parti libéral a fait, à cet égard, une expérience cruelle. Le bill sur l'enseignement en 1906, celui sur les boissons en 1908, ont été rejetés par les Lords. En repoussant le budget de 1909, cela mettait décidément les libéraux dans une situation qu'ils ne pouvaient plus tolérer. C'est ce que déclarait le Lord Chancelier, Lord Loreburn : « Il est impossible, disait-il (1), qu'un gouvernement libéral assume jamais le lourd fardeau du pouvoir s'il n'est garanti contre un renouvellement de ce qui s'est produit pendant les quatre dernières années. Si nous succombons dans les élections générales prochaines, ce ne sera que le commencement d'un conflit qui ne pourra prendre fin que d'une manière. Si nous triomphons, nous ne nous écarterons pas, je l'espère, de ce que nous devons faire. Nous n'avons pas créé ce conflit ; nous ne l'avons pas provoqué ; nous ne l'avons jamais désiré ; mais nous ne le redoutons pas. J'espère qu'aucun de vous ne faillira à faire son devoir en maintenant la constitution de notre pays ».

Le vicomte Morley of Blackburn (jadis M. John Morley) a développé le même argument politique (2). « Notre système actuel, a-t-il déclaré (3), est tel qu'au Parlement le gouvernement du jour examine les dépenses et les crédits de l'année. Ces propositions,

(1) *Parl. Deb. Lords*, vol. IV, p. 760, trad. Jèze, *loc. cit.*, p. 269.

(2) *Parl. Deb. Lords*, vol. IV, p. 1137 et suiv. Séance du 29 nov. 1909.

(3) *Ibid.*, p. 1138.

dépenses et crédits, sont soumises à la Chambre des Communes, et celle-ci les discute ou les accepte. Les résolutions sont alors votées, les impôts sont perçus en raison de celles-ci. C'est la coutume sinon la loi. Cette perception a lieu et tout se passe dans un ordre régulier, bien entendu et bien établi, jusqu'à ce que l'Appropriation Bill soit voté et que les résolutions soient devenues lois. « Il serait ridicule, continue-t-il (1), pour un gouvernement ou pour la Chambre des Communes de se mettre au travail en avril, sachant qu'en juillet il se peut que la Chambre des Lords n'accepte pas ces propositions. Si le gouvernement, confiant dans l'autre Chambre, établit son programme financier, si les Communes l'acceptent, et, si les diverses personnes qui sont préposées à ce travail se mettent à l'œuvre, au cas où Vos Seigneuries ne voteraient pas le Finance Bill, tout leur travail serait perdu. Sans doute, on peut imaginer que les deux Chambres aient voix au chapitre en matière de finances. Cela peut se faire si vous faites une énorme révolution. Mais ce n'est pas notre système. Et pourquoi ne pouvons-nous pas avoir cette organisation ici sous l'actuel état de choses? »

Lord Salisbury le disait en 1894 : « Nous appartenons trop à une seule classe... Nous sommes trop d'une seule opinion. Telles sont les raisons pour lesquelles nous ne pouvons pas avoir, aussi longtemps que deux partis

(1) *Ibid.*, p. 1138 et 1139.

existeront dans ce pays, un accord financier amiable entre les deux Chambres. »

Enfin, dans un dernier argument, les libéraux soutenaient que les Lords n'avaient pas le pouvoir de provoquer un referendum. Bon nombre d'orateurs ont longuement insisté sur ce point final.

Plusieurs partisans de l'amendement Lansdowne ont dit : « La Chambre des Lords n'entend pas rejeter le Finance Bill. Elle tient seulement à ce que la nation soit consultée sur les dispositions qui y sont inscrites. Lors des élections de 1906, les électeurs ont-ils donné mandat aux Communes et au gouvernement de voter les mesures qui y sont contenues ? Point. Au contraire, en votant ces mesures, le gouvernement et la Chambre des Communes ont outrepassé le mandat que la nation leur avait confié en 1906. Aussi est-il à présent du devoir de la Chambre Haute d'en appeler au peuple ». C'est ce que disait notamment Lansdowne en termes précis (1). Ce bill « est-il dangereux et désastreux, ou au contraire peut-on prouver qu'il est une bonne affaire ? Quoi que ce soit, *c'est, en tout cas, une question que le pays doit avoir l'opportunité de décider.* »

Toutefois, Lord Morley of Blackburn et Lord Balfour of Burleigh ont voulu tout particulièrement réfuter la thèse des partisans de Lansdowne.

(1) *Parl. Deb. Lords*, vol. IV, p. 786. Séance du 22 novembre 1909.

« Il est absolument vrai, a déclaré Lord Balfour of Burbeigh (1), que la Chambre des Lords n'a jamais abandonné expressément son contrôle sur les finances ; mais il est également vrai qu'un long usage a donné à la Chambre des Communes la suprématie sur deux points : dans son contrôle sur le gouvernement au pouvoir et dans celui sur les questions financières. Les deux choses sont intimement liées et ne peuvent pas être séparées. Mais bien que les Communes aient une supériorité en ces matières, il y a cependant des limites. La Chambre des Communes n'est suprême que tant qu'elle existe..... On objecte : sans doute la Chambre des Communes est telle, mais le peuple l'est aussi ; il est au-dessus des deux Chambres du Parlement, et la motion du marquis de Lansdowne est, en réalité, un referendum sur une question de finances : « J'affirme que, quels que puissent être les avantages du referendum, il n'est pas praticable dans les affaires financières. C'est qu'en effet, celles-ci diffèrent à cet égard des projets législatifs. Lorsqu'un bill est rejeté, le *statu quo* subsiste. Il n'en est pas ainsi en finances. Si vous établissez un système par lequel la Chambre des Lords ou une autre autorité aura le droit de provoquer un referendum sur la matière des finances, vous dépouillerez les Communes de leur pouvoir de contrôle sur le gouvernement. »

(1) *Parl. Deb. Lords*, vol. IV, séance du 25 novembre 1909, p. 1038 et 1039. Voir aussi trad. Jèze, *loc. cit.*, p. 271 et 272.

De son côté, voici ce que, quatre jours plus tard, déclarait Lord Morley of Blackburn (1) : « Vous dites que le gouvernement n'a pas reçu mandat du peuple. Vous dites que ce budget n'a jamais été soumis aux électeurs en janvier 1906. Eh bien, je proteste énergiquement contre ces idées erronées. Une élection *ad hoc*, un referendum, un plébiscite, un mandat, c'est l'abandon complet des usages de ce pays. Le referendum affaiblit la chose la plus importante à conserver, à savoir le sentiment de la responsabilité dans la Chambre des Communes. Si vous dites aux membres de la Chambre des Communes que la décision qu'ils prennent peut être soumise à d'autres, soit aux Lords, soit au peuple, vous affaiblissez leur personnalité, individuelle et collective. Sans doute, un ministre et un parti peuvent recevoir des électeurs le mandat de faire une certaine chose, mais il ne suit pas de là que le Parlement ne puisse pas accomplir telle autre chose qu'il considère juste et utile de faire. »

Lord Selborne n'est pas de l'avis de ce dernier, et dans l'article sur le referendum qu'il écrivit dans une importante revue anglaise (2), son objet est de viser à donner « de la stabilité à la constitution ». « Je suis tout à fait d'accord, dit-il, avec ceux qui considèrent

(1) *Parl. Deb. Lords*, vol. IV, p. 1142 et 1143, séance du 29 novembre 1909.

(2) *Oxford and Cambridge Review* (juillet 1911).

que les mesures financières ne doivent pas être soumises aux électeurs pour être décidées par la voie du referendum ». Cependant il ajoute : « D'une Chambre des Lords élue sur un mode populaire ou d'un gouvernement d'une seule Chambre, je soutiens que nous ne pouvons sauver le vaisseau de l'Etat qu'au moyen du referendum. » Et contrairement à l'avis de Lord James of Hereford, qui prétendait que le referendum affaiblissait le sentiment de la responsabilité, Lord Selborne ajoute : « Chaque parti laisse une trop petite indépendance aux députés modernes ; le referendum développerait plutôt qu'il affaiblirait le sens de la responsabilité. » « La vieille théorie de la constitution, conclut-il, disait que le premier devoir d'un gouvernement était de diriger, d'administrer la loi ; non de la changer. La législation était la tâche du Parlement. De nos jours, un gouvernement considère que la législation lui est propre et que la seule fonction du Parlement est d'enregistrer ses décrets. Je crois que cette conception est fondamentalement incompatible avec un bon gouvernement, administration sur laquelle, originellement, le bonheur du peuple dépendait (1). »

(1) Voir aussi Discours d'Asquith à Manchester, sur le referendum, le 6 mai 1911.

CHAPITRE V

ACUITÉ DU CONFLIT.

Le 30 novembre 1909, le conflit allait être plus violent encore. C'était le dernier jour accordé aux orateurs ; on devait passer des paroles aux actes. Les Lords maintenaient toujours avec une intransigeance surprenante leur droit qu'ils considéraient comme imprescriptible. Le compte rendu des débats qui précédèrent la nuit mémorable du 30 novembre est des plus saisissants pour comprendre toute la rigueur de la thèse soutenue par les Pairs. Les anciennes prétentions des Lords avaient, d'ailleurs, trouvé un appui dans la théorie moderne qui fait de la Chambre Haute un instrument de referendum. Lord Salisbury l'avait déjà définie en 1869. « Le rôle d'une seconde Chambre, disait-il alors, c'est de réparer les oublis et les défauts qui peuvent gâter les résolutions de la première..... Nous devons décider, au mieux de notre jugement, si la Chambre des Communes représente ou ne représente pas la conviction pleine, réfléchie et résolue du corps de la nation (1). » Cette idée avait été reprise, le 2 décembre, par M. Balfour qui de-

(1) Cité par Millet, *op. cit.*, p. 86.

mandait de laisser à la seconde Chambre le droit d'intervenir dans les graves circonstances et de réclamer un appel au peuple (1).

Cette prétention, le parti libéral ne voulait pas l'admettre. Sans doute, la Chambre des Lords, venait, à une écrasante majorité (2), d'ajourner le Finance Bill de 1909 et de voter l'amendement du marquis de Lansdowne.

Mais ce n'était que le premier acte de la crise et le rideau venait de tomber à la Chambre Haute sur une menace de Lord Crewe, leader du gouvernement libéral à la Chambre des Lords. « Après l'ajournement du Finance Bill, disait-il (3), le point capital du programme du parti libéral au pouvoir ou dans l'opposition sera la réduction, *par un texte législatif*, des pouvoirs de la Chambre Haute. Le parti libéral est absolument décidé à ne pas permettre qu'une Chambre, en grande majorité conservatrice, fasse aux gouvernements libéraux une obstruction systématique et l'empêche de faire sa politique. »

Le Parlement fut donc dissous au mois de décembre 1909, et M. Asquith soutint alors une doctrine plus rigoureuse que jamais. Bien que les résolutions de 1860 n'eussent pas dénié aux Lords leur droit de re-

(1) Comparer le discours de Balfour, *Times* du 3 décembre 1909.

(2) Par 350 contre 75 voix.

(3) *Parl. Deb. Lords*, vol. IV, p. 1342, traduit par M. Jèze, *loc. cit.*, p. 273

jet, M. Asquith déclara au contraire à la Chambre des Communes, qu'en ajournant le budget, la Chambre Haute avait violé la constitution qui reposait sur une tradition ininterrompue et avait usurpé les privilèges des Communes (1). « Pour la première fois dans l'histoire anglaise, s'exclamait-il, l'octroi des voies et moyens pour les dépenses et les crédits de l'année, le vote des subsides à la Couronne par les Communes ont été interceptés et annulés par une assemblée qui, admissiblement, n'a pas le pouvoir d'augmenter ou de diminuer un seul impôt ou de proposer quelque substitut ou alternative pour quelque taxe que ce soit. »

La situation était, en effet, très grave. Comme, ajoutait Asquith dans son discours du 2 décembre, plus de dix impôts distincts avaient été, en vertu des résolutions du Comité des voies et moyens, mis en recouvrement sur la foi que lesdites résolutions seraient revêtues de la forme législative dans l'année en cours, le rejet du Finance Bill par les Lords et le refus par Asquith d'en présenter un nouveau ont fait que la session parlementaire a été close sans qu'il y ait eu un Finance Act de voté. Au point de vue juridique, la situation était devenue la suivante : d'abord, on ne pouvait pas obliger les contribuables à payer les impôts permanents aux tarifs nouveaux, les impôts complètement nouveaux ni les impôts annuels (income tax), droits de douane

(1) Discours d'Asquith, *Times* du 3 décembre 1909.

sur le thé, etc..... Ensuite les fonds nécessaires au paiement des dépenses publiques ne pouvaient être recueillis par le gouvernement qu'en faisant usage du pouvoir d'emprunter, pouvoir à lui conféré par l'Appropriation Act de 1909. Qu'a fait le Gouvernement libéral ? Il a déclaré que si les élections lui étaient favorables, il présenterait aussitôt aux Communes un Finance Bill qui contiendrait tous les impôts et droits faisant partie du bill rejeté par les Lords, et qui légaliserait tous les recouvrements d'impôts effectués dans le passé. Il a, en outre, invité ceux qui le voudraient bien, à verser les impôts tels qu'ils avaient été votés par les Communes.

D'autre part, M. Austen Chamberlain, ancien Chancelier de l'Echiquier, a déclaré, au nom du parti unioniste et du parti libéral-unioniste, que si les conservateurs reprenaient le pouvoir, ils légaliseraient le recouvrement des droits de douane et d'excise faits d'après les tarifs appliqués à partir du vote des résolutions par le Comité des voies et moyens. Grâce à ces précautions prises, il n'en est pas résulté de grandes pertes pour le Trésor (1).

Pour M. Asquith, rien ne justifie la théorie de l'appel au peuple, car en admettant que les Communes tendent à abuser de leur privilège, les Lords, en voulant leur barrer la route, remplaceraient de cette manière un ar-

(1) Comparer note n° 2 de M. Jèze, *loc. cit.*, p. 278.

bitraire par un autre : « C'est ici, continue-t-il, qu'intervient la Providence ; on dirait vraiment que la naissance ou la création d'une Pairie confère à un individu favorisé une sorte d'instinct de divination lui permettant de discerner à point — chaque fois qu'un gouvernement libéral est au pouvoir — les occasions et les questions à propos desquelles les représentants du peuple trahissent leur mandat (1). »

De plus, les libéraux montraient que le déséquilibre était surtout du côté de ceux qui voulaient rendre toute puissante la Chambre des Lords. Celle-ci a toujours été essentiellement conservatrice ; aussi a-t-elle pour les gouvernements conservateurs toutes les complaisances. Au contraire, dès que le parti libéral reprend le pouvoir, elle le combat. Dans le premier cas, « le gouvernement est en réalité aux mains d'une seule Chambre, car les Communes font ce qu'elles veulent ». Dans le second cas, « les Communes sont entièrement paralysées ». On ne pourra donc atteindre, d'après l'avis des libéraux, un véritable équilibre constitutionnel que le jour où les Pairs ne pourront plus entraver l'œuvre des représentants de la volonté nationale. Comme dit Millet (2) : « A aucune époque de l'histoire d'Angleterre, le pays ne s'était trouvé en présence de deux conceptions plus diamétralement opposées du gouvernement parlementaire. » Ce choc d'opinions entre les deux

(1) Discours d'Asquith, *loc. cit.*, M. Esmein avait déjà formulé cette critique dans ses *Éléments de droit constitutionnel*, p. 168.

(2) *Op. cit.*, p. 89.

Chambres du Parlement força la répugnance du gouvernement à consulter la nation et à recommencer à agiter le peuple contre les Pairs, afin d'embrouiller le résultat réel. « Les membres du gouvernement, dit M. F. E. Smith dans son pamphlet *« The Voice of the People »* (1) sont des politiciens qui ont changé la science des tactiques en un bel art, et bien que le budget fût un sujet propre à élections, il fut laissé par les radicaux dans leur discours comme une chose de petite importance. La Chambre des Lords fut calomniée. Asquith promit le Home Rule aux Irlandais, et les pensions pour la vieillesse aux socialistes. Et en janvier et février 1910, quand on dépouilla le vote, on s'aperçut que le parti libéral était tombé de 362 à 273, les travaillistes, de 57 à 40, et que, parmi les nationalistes, il s'était formé un nouveau parti empreint d'un parfum unioniste. » Bien que le parti libéral n'y renouvela pas sa victoire triomphale de 1906, la majorité ministérielle était encore assez considérable, grâce à l'appui des nationalistes irlandais et du parti ouvrier (2).

Cette majorité était certainement hostile aux Lords. Elle le montra dès le début.

(1) P. 15 et suiv.

(2) Voici quels furent les résultats définitifs :

Nombre total des sièges à la Chambre des Communes : 670	
Ministériels	
Libéraux	273
Parti ouvrier	40
Nationalistes irlandais	61
Nationalistes indépendants.	11
Antiministériels (unionistes).	273
Majorité ministérielle	124

TROISIÈME PARTIE

LA CRISE

CHAPITRE PREMIER

LES INTENTIONS DU GOUVERNEMENT.

Grâce à l'appui des nationalistes irlandais et du parti ouvrier, les libéraux ont donc gardé le pouvoir. Leur premier souci a été de s'occuper à museler la Chambre des Lords. Le gouvernement libéral a aussitôt montré nettement ses intentions dans le discours du Trône que le roi Edouard VII est venu lire à la Chambre des Lords, le 21 février 1910 ;

« Messieurs de la Chambre des Communes (1),

« On vous demandera aussi de compléter les mesures qui avaient été prises dans la dernière session du Parlement pour l'année qui va expirer, mais auxquelles il n'a pu encore être donné effet.

« Les dépenses autorisées par le dernier Parlement

(1) Cité par Jèze, *loc. cit.*, p. 274.

sont en train d'être régulièrement engagées, mais comme les revenus nécessaires pour les couvrir n'ont pas encore été fournis par l'établissement d'impôts, il a fallu recourir, en vertu de la sanction parlementaire, à des emprunts temporaires. Des arrangements devront être pris le plus tôt possible pour régler la situation financière ainsi créée.

« Mes Lords et Messieurs,

« Une expérience récente a révélé des difficultés sérieuses dues à de nouvelles différences d'opinions sur des points graves entre les deux branches de la législation.

« Des propositions vous seront soumises, avec la plus grande promptitude, pour déterminer les rapports entre les Chambres du Parlement, *de manière à assurer l'autorité sans partage de la Chambre des Communes en matière financière*, et sa prédominance en matière législative. Ces mesures, dans l'opinion de mes conseillers, devront pourvoir à ce que cette Chambre (des Lords) soit constituée de telle manière et munie de pouvoirs tels qu'elle exerce d'une manière impartiale, vis-à-vis des lois proposées, les fonctions d'initiative, de révision et, sous réserve de garanties convenables, d'ajournement. »

Le roi s'était servi d'une formule peut-être trop personnelle, car son opinion, au sujet de ce qu'il adviendrait des Lords, semblait se séparer de celle de ses ministres. Cela provoqua, un instant, quelques discus-

sions. Cependant on a concentré aussitôt son attention sur les mesures que le gouvernement libéral se proposait de faire. M. Asquith, le Premier Ministre, les a développées à la Chambre des Communes dès le même jour et a bravement exposé l'existence politique de son cabinet sur le vote de ces dispositions, car il voulait faire passer ce bill avant tous les autres. Le vote du Budget de 1909 devait même passer après. Et, en effet, le gouvernement, bien qu'invité par les unionistes à voter sur-le-champ ce qui avait trait, dans le Finance Bill, à l'impôt sur le revenu, malgré les nécessités financières urgentes, a préféré régler la question de la Chambre des Lords. C'eût été, d'après les libéraux, une faute irréparable d'accepter la division du Finance Bill, de revenir sur un précédent favorable aux Pairs. Le gouvernement a vu le piège et il s'est bien gardé d'y tomber. Il a préféré laisser crier les conservateurs. Il a mieux aimé se laisser accuser de sacrifier les intérêts du pays aux intérêts du parti radical, plutôt que de commettre cette faute politique capitale. N'était-ce pas, en effet, le retour au passé politique des Lords, car ceux-ci auraient gagné une augmentation de leurs pouvoirs financiers. Les Lords ne se seraient pas privés de dire que les dispositions financières de l'année ne sont pas d'un bloc indivisible et que le morcellement des propositions financières en plusieurs parties — celles agréées par la Chambre Haute et les autres — ne peut être refusé par le gouvernement.

Mais allait-il prêter une oreille plus attentive aux projets de réforme de la Chambre des Lords? Allait-il s'y associer?

Le 23 mars 1910, Lord Rosebery fit voter à la Chambre des Lords trois résolutions (1) :

« 1^o Une seconde Chambre forte et efficace est une partie intégrante de la constitution anglaise ; elle est nécessaire au bien de l'Etat et à l'équilibre parlementaire.

« 2^o Le meilleur moyen d'obtenir une telle Chambre est de réformer et de reconstituer la Chambre des Lords.

« 3^o La condition essentielle d'une telle réforme et reconstitution est l'acceptation du principe que la possession du titre de Pair ne suffira plus à conférer par lui-même le droit de siéger et de voter à la Chambre des Lords. »

Mais ces mesures n'étaient que des moyens dilatoires imaginés pour éviter le danger menaçant. De plus, lord Rosebery est un esprit d'une dialectique trop compliquée pour réussir à faire voter une réforme sérieuse par les « backwoodmen ».

C'est pourquoi M. Asquith, de son côté, soumit, à la même époque, trois résolutions à la Chambre des Communes. Elles sont déjà plus précises que celles proposées par Lord Rosebery. En effet, la première vise

(1) *The Times*, 24 mars 1910.

les attributions financières des deux Chambres ; la seconde, les attributions législatives, et la troisième parle de la durée du Parlement qu'elle réduit à cinq ans.

Voyons la première de ces motions, la seule qui nous occupe dans cette étude :

« 1° Il convient que la Chambre des Lords soit privée, par une loi, du droit de rejeter ou d'amender un bill financier, à condition que cette limitation légale n'entraîne ni une diminution, ni une modification des droits et privilèges actuels de la Chambre des Communes.

« Pour l'objet de cette résolution, sera considéré comme financier tout bill qui, au jugement du président de la Chambre, ne contiendra que des dispositions relatives aux sujets suivants : imposition, abrogation, rémission, modification ou réglementation des taxes ; services de la Dette ou des sommes votées par le Parlement, crédits, affectation, contrôle ou réglementation des fonds publics ; émission, garantie ou remboursement d'un emprunt ; ou tout ce qui touche à n'importe lequel de ces sujets (1). »

(1) Voici le texte original de cette résolution :

« That it is expedient that the House of Lords be disabled by law from rejecting or amending a money-bill, but that any such limitation by law shall not be taken diminish or qualify the existing rights and privileges of the House of Commons.

« For the purpose of this resolution, a Bill shall be considered a money-bill, if in the opinion of the Speaker it contains only provi-

Le parti unioniste ne pouvait pas ne pas combattre une telle résolution. Avec la violence de langage ordinaire aux politiciens britanniques, il a affirmé que cette résolution opérait la plus monstrueuse révolution qui ait jamais été faite. Il prévoyait la suppression de la Chambre des Lords. Le 7 avril 1910, M. S. Roberts (1) rappela à la Chambre des Communes ce qui arriva pendant les quatre années qui suivirent la décapitation de Charles I^{er}. « Le 6 février 1649, dit-il, les Communes votèrent cette résolution : La Chambre des Pairs, considérée comme inutile et dangereuse, devait être abolie, et une loi devait être faite à cet égard. Pendant ces quatre ans, beaucoup de choses arrivèrent. La Chambre unique détruisit notre système légal, supprima la liberté de la presse, taxa les individus, négligea la marine et laissa les Hollandais devenir les maîtres du détroit. Voilà ce qu'il advint pendant ce court Parlement lorsque la Chambre des Lords fut abolie. »

La mesure proposée par les radicaux était, aux yeux des unionistes, une mesure qui allait soumettre l'Angleterre « à l'odieuse tyrannie de la Chambre des

sions dealing with all or any of the following subjects, namely, the imposition, repeal, remission, alteration or regulation of taxation : charges on the Consolidated Fund or the provision of money by Parliament ; supply : the appropriation, control, or regulation of public money ; the raising or guarantee of any loan, or the repayment thereof : or matters incidental to those subjects or any of them. »

(1) *Times* du 8 avril 1912.

Communes et à la ruine » ; c'était une mesure « en opposition avec une volonté certaine du pays qui, aux élections générales, n'avait pas voulu écarter le veto financier des Lords » (1).

Mais il était difficile de convaincre une majorité dont l'opinion était déjà faite. Les arguments exposés et développés par les unionistes furent, du reste, fort peu écoutés par les ministériels, et le 7 avril 1910, le parti unioniste ne pouvait recueillir que 239 voix contre 340 sur l'amendement déposé au nom du parti par Sir R. Finley, l'ex-attorney général du ministère Balfour (2). Tandis que la première résolution, dont nous avons re-

(1) Voir le discours de M. A. Balfour, alors leader de l'opposition et des orateurs unionistes de M. F. E. Smith, de Lord Hugh Cecil, de M. Butcher, M. Wyndham à la Chambre des Communes, le 20 mars 1910 ; de Sir R. Finley, le 5 avril 1910, de M. A. Chamberlain, le 6 avril 1910, etc...

(2) Voici le texte de cet amendement : « That this House is willing to consider proposals for the reform of the constitution of the existing second Chamber, but declines to proceed with proposals, which would destroy the usefulness of any second Chamber, how — ever constituted, and would remove the only safeguard against great changes being made by the Government of the day, not only without the consent, but against, the wishes of the majority of electors. »

En voici la traduction :

« Que cette Chambre veut bien prendre en considération les propositions faites pour la réforme de la constitution de la seconde Chambre actuelle, mais refuse de poursuivre des propositions qui détruiraient l'utilité de toute seconde Chambre et écarteraient la seule sauvegarde contre les grands changements effectués par le gouvernement du jour, non seulement sans le consentement, mais encore contre le vœu de la majorité des électeurs. » *Times*, du 8 avril 1910.

produit le texte et la traduction plus baut, était votée par 339 voix contre 237, les deux dernières résolutions qui ne nous intéressent pas furent votées le 12 avril 1910, la deuxième à 105 voix de majorité et la troisième à 98 voix.

Aussitôt que furent votées ces motions, M. Asquith, en sa qualité de premier ministre, a développé aux Communes les projets de son gouvernement. Ce plan, vivement acclamé par les libéraux, a été accueilli avec stupéfaction et même avec effroi par le parti conservateur. Le parti au pouvoir paraît, cette fois, vouloir en terminer avec cette affaire. « Les résolutions votées par les Communes, a dit M. Asquith, vont être présentées à l'acceptation des Lords. Si les Lords n'acceptent pas notre politique ou refusent de l'examiner, nous estimerons que c'est notre devoir de donner immédiatement notre avis à la Couronne sur les mesures qui devront être prises pour que cette politique reçoive effet légal au cours de ce Parlement. Quels seraient les termes précis de cet avis ? Il est bien évident que je n'ai pas à le dire maintenant, mais si nous ne nous trouvons pas en mesure d'être assurés que l'effet législatif sera donné à cette politique au cours de ce Parlement, ou bien nous démissionnerons, ou bien nous recommanderons la dissolution du Parlement, et, de toute façon, nous ne recommanderons une dissolution qu'avec des conditions qui assureront que, dans le nouveau Parlement, le jugement du peuple, tel qu'il aura

été exprimé aux élections, sera transformé en loi (1). »

Il était évident qu'on ne pouvait pas « donner à une Chambre irresponsable quelque contrôle que ce soit » (2), notamment sur les finances.

Les résolutions votées par la Chambre des Communes ont été sur-le-champ adressées aux Lords, qui en ont remis l'examen à quelques semaines.

Le 18 avril 1910, peu de jours après, le Cabinet présenta de nouveau à la Chambre des Communes, le budget de 1909 qui avait été rejeté par la Chambre Haute. « La destinée du gouvernement, a déclaré M. Asquith, et vraisemblablement celle de notre parti sont liées à ce budget. Par lui nous resterons ou nous tomberons, et c'est le moment pour la Chambre de décider, soit en votant, soit en rejetant cette résolution, si cela nous donnera le pouvoir nécessaire de mettre à exécution notre but proposé (3). » Il entendait que le vote du Finance Bill de 1909, qui avait été sans précédent, ne serait pas un précédent », il y allait de l'existence politique du ministère de voter le budget de 1909 « sans changement essentiel », tel qu'il avait été établi par la Chambre Basse avant qu'elle ne se dis-

(1) Cité par M. G. Jèze, *loc. cit.*, p. 277.

(2) Dr Chapple, *Times* du 8 avril 1910.

(3) Our fortunes, as a Government and possibly as a party, are bound up with this Budget. By it, we stand or fall, and it is now for the House to decide, by either passing or rejecting this resolution, whether it will give us the necessary power to carry out our declared purpose (*Times*, 19 avril 1910).

solve (1), et pour aller plus vite, les Communes ont décidé d'appliquer au vote du Finance Bill de 1909 la procédure de la guillotine ou de la clôture par compartiment (2). En trois jours les trois lectures avaient eu lieu.

C'est donc avec une rapidité incroyable que le budget de 1909 a été voté. Il n'y a même pas eu de discussion aux Communes. Il a été voté de la même manière par les Lords, car la majorité conservatrice de la Chambre Haute a voulu tenir la promesse qu'elle avait faite, en novembre 1909, de voter le budget si les électeurs nommaient une Chambre favorable au dit budget.

Le 29 avril, Edouard VII donnait au Parlement son assentiment sur ce bill et, en l'espace d'un nombre fort restreint de jours, le Finance Bill devenait le Finance Act de 1909.

(1) Comparer la déclaration de M. Asquith à la Chambre des Communes, le 18 avril 1910. — Comparer aussi celle du Chancelier de l'Echiquier, M. Lloyd George à la Chambre des Communes, le 26 avril 1910.

(2) Voir Mermeix, *L'Angleterre, Aspects inconnus*, p. 110.

CHAPITRE II

LE PARLIAMENT BILL (1).

Dès l'assentiment royal donné au Finance Bill de 1909, le Gouvernement libéral, poussé fortement par les divers éléments qui composaient sa majorité, a repris, le 30 avril 1910, les principes généraux inclus dans les résolutions votées par la Chambre des Communes les 7 et 12 avril 1910 et les a développés dans un bill que nous allons étudier maintenant : le Parliament Bill. Ce bill (2) est précédé d'un préambule dont voici la traduction :

« Attendu qu'il convient de prendre des mesures pour régler les rapports entre les deux Chambres du Parlement ;

« Et attendu qu'on a l'intention (it is intended) de substituer à la Chambre des Lords, telle qu'elle existe actuellement, une seconde Chambre constituée sur une base populaire au lieu d'une base héréditaire, mais que cette substitution ne peut pas être réalisée immédiatement ;

(1) Cf. M. G. Jèze, *loc. cit.*, 1912.

(2) (Bill n° 30), « A Bill to make provision with respect to the powers of the House of Lords in relation to those of the House of Commons and to limit the duration of Parliament. »

« Et attendu que le Parlement devra plus tard prendre des dispositions, dans une mesure réalisant cette substitution, pour limiter et définir les pouvoirs de la nouvelle seconde Chambre, mais qu'il convient de prendre des dispositions, comme il apparaît dans cet Act, pour restreindre les pouvoirs existants de la Chambre des Lords ;

« En conséquence, qu'il soit ordonné par la Très Excellente Majesté du Roi, par et avec l'avis et le consentement des Lords spirituels et temporels et des Communes assemblés dans ce présent Parlement et par l'autorité des dits, ce qui suit :

. »

Doit-on voir dans le préambule de ce bill, comme le dit M. F. E. Smith, une « concession » faite aux membres les moins révolutionnaires du Cabinet et un tribut à la simplicité de leur nature et à l'astuce de leurs collègues plus avancés ? « Pourquoi convient-il de prendre tout à coup des dispositions envers une institution qui prospéra pendant des siècles sans réglementation spéciale (1) ?

(1) *The Voice of the People*, F. E. Smith, p. 20 et suiv.

« Personne, écrit-on dans le *Temps*, le 1^{er} mai 1910, ne se fait beaucoup d'illusions sur la réforme complémentaire annoncée dans le préambule de la loi. Elle sera très probablement reléguée aux calendes grecques, et si la loi passe, l'Angleterre n'aura plus pour seconde Chambre qu'une assemblée à la fois surannée et impuissante, une sorte de jambe de bois. »

Il n'y avait pas, en effet, un besoin urgent de réformer la Chambre Haute : le Finance Bill de 1909, après les élections de 1910, ne pouvait plus être rejeté par les Lords, mais les libéraux avaient trop souffert des entraves d'une chambre conservatrice irresponsable, pour ne pas choisir ce moment de lui ôter les pouvoirs qui lui restaient encore. Et puis, pour garder sa majorité, Asquith n'avait-il pas eu besoin de M. Redmond, le chef du parti irlandais ? Or, ce dernier s'alliait aux libéraux à la condition de voir le Home Rule voté et la Chambre des Lords supprimée. Quant à la première clause du Parliament Bill, elle n'est, en réalité, qu'un écho de l'orage déchaîné par l'ajournement du budget de 1909.

« 1° Si un bill financier (money-bill), dit le projet, après avoir été passé par la Chambre des Communes et avoir été envoyé à la Chambre des Lords un mois, au moins, avant la fin de la session, n'a pas été voté sans amendement par la Chambre des Lords un mois après qu'il aura été envoyé ainsi à cette Chambre, le Bill, sauf ordre contraire de la Chambre des Communes, sera présenté à Sa Majesté et deviendra loi du Parlement dès qu'aura été signifié l'assentiment royal, bien que la Chambre des Lords n'ait pas donné son consentement au bill.

« 2° Est considéré comme bill financier (money-bill) tout bill qui, dans l'opinion du Speaker de la Chambre des Communes, ne contient que des mesures relatives

à tout ou partie des sujets suivants, savoir : imposition, suppression, rémission, modification ou réglementation des impôts ; charges sur le fonds consolidé ou sommes votées par le Parlement ; subsides, appropriation, contrôle ou réglementation des deniers publics ; émission, garantie ou remboursement d'un emprunt ; ou matière touchant à ces sujets ou à l'un d'eux.

« 3° Quand un bill, auquel la Chambre des Lords aura refusé son consentement, sera présenté à Sa Majesté pour obtenir son assentiment en tant que bill financier, le bill sera accompagné d'un certificat du Speaker de la Chambre des Communes, attestant que c'est un bill financier.

« 4° Aucun amendement ne sera autorisé à un bill financier, si, dans l'opinion du Speaker de la Chambre des Communes, cet amendement est de nature à retirer au bill son caractère de bill financier.

.
« III. — Tout certificat du Speaker de la Chambre des Communes délivré en vertu de cette loi sera décisif pour tous objets et ne pourra être contesté devant aucun tribunal.

« IV. — Rien dans cet Act ne restreindra ni ne conditionnera les droits et privilèges existants de la Chambre des Communes. »

Mise dans une forme plus brève et plus claire, cette clause propose donc que tout projet de budget ou tout projet de bill financier soit soumis à une seule Chambre

et que les Lords n'aient plus à intervenir que pour donner automatiquement leur consentement au projet de loi venant des Communes. Si les Lords refusent, il sera passé outre. De plus, la question difficile et délicate de savoir si tel bill est ou n'est pas un bill financier, devra être déterminé par le Speaker des Communes seul. Il est intéressant de voir ici la politique du gouvernement nettement expliquée. Dans un discours qu'il prononça à Cambridge, le 30 avril 1910, Lord Crewe, Secrétaire d'Etat pour les colonies et leader du gouvernement à la Chambre des Lords, a exposé ce que le gouvernement désirait à présent (1). « Il voulait, disait-il, établir l'autorité exclusive de la Chambre des Communes sur ce qui constitue purement et simplement les finances, *et c'est pour cette unique raison que, dans ce pays, le sort des ministères doit et ne peut dépendre que du vote de la Chambre des Communes. Il est évident que si l'on divise le contrôle financier, on divise le pouvoir de décider du sort d'une Administration.* »

Mais la disparition des pouvoirs financiers des Lords allait supprimer l'arme dont s'étaient servi jusqu'alors avec succès les classes riches anglaises pour défendre leurs intérêts. Et le Journal *The Times*, l'organe unioniste par excellence, a, dans un article paru le 2 mai 1910, fort bien résumé les arguments du parti

(1) *The Times*, 2 mai 1910, p. 12.

Tory (1) : « 1° Le caractère du Speaker des Communes s'avilirait inévitablement ; de juge qu'il devait être, il ne serait bientôt plus qu'un instrument de parti politique. Et le spectacle de cet avilissement démoraliserait la Chambre qui l'a créé ainsi.

2° La Chambre des Lords a toujours obéi à la volonté nationale quand elle était définitive et clairement exprimée, mais quand elle voit qu'une mesure particulière résulte d'un marché ou d'une entente entre les différents groupes parlementaires, c'est le devoir de la seconde Chambre de solliciter du peuple son appréciation. Ainsi donc, cette Chambre est le meilleur défenseur des libertés du peuple.

3° Enfin, il ne faut pas modifier la Constitution britannique, car ce serait bouleverser le plus ancien et le meilleur système constitutionnel du monde (2). »

(1) *The Times*, 2 mai 1910, p. 11.

« The character of the Speaker would be inevitably degraded from that of a Judge into that of a partisan carrying out party decrees under the cloak of judicial decisions, and the spectacle of his degradation must inevitably demoralize the House which wrought it and behold it...

« The House of Lords always obeys that will (of the people) when it is reasonably fixed and reasonably clear. But when there are doubts as to whether it may not be a merely passing mood, when there are grounds for the suspicion that the voice of the representatives has been given in favour of a particular measure, not upon its merits, and not because the people desire it, but as the result of trafficking and bargaining between different parliamentary groups upon other subjects, then the Unionists contend that it is the duty of the second Chamber to see that the people themselves shall be consulted.

« Is this a reason for convulsing the oldest and the best constitutional system in the world. »

(2) *Le Temps* est du même avis que *Le Times* (voir le N° du

La première objection faite par ce journal unioniste mérite toute notre attention, car, en apparence, elle semble la plus solide.

Doit-on dire que c'est de la part du gouvernement une dangereuse innovation d'accorder au président des Communes le droit de décider si un bill est un money-bill ou ne l'est pas ? N'est-ce pas plutôt la confirmation de la pratique actuelle ? Le Speaker est l'incarnation de la Chambre des Communes, il est le défenseur de ses droits (1). Nous le voyons en effet, dès que s'ouvre le

1^{er} mai 1910). « Ce texte n'ajoute pas grand'chose aux dispositions déjà contenues dans les résolutions constitutionnelles que les Communes ont votées le 14 août dernier. Il confère cependant au président de la Chambre des Communes des pouvoirs plus étendus. Les résolutions le chargeaient de déclarer quand un bill est purement financier. Le projet de loi lui confie encore le soin de décider si un amendement est de nature purement financière, et dans le cas de bills ordinaires, si le bill soumis pour la seconde ou troisième fois aux Communes est identique au bill déjà rejeté par les Lords. Le président de la Chambre des Communes devient ainsi une sorte d'arbitre suprême dans tous les conflits constitutionnels. C'est là, sans aucun doute, le point le plus faible du projet. Bien que l'élection du président, du Speaker, ne soit pas aux Communes une affaire de parti, le Speaker est plus ou moins le serviteur des Communes, et son impartialité est par là même suspecte. Comparé avec l'ancien plan de réforme de Sir Henry Campbell-Bannerman (résolution de 1907), le projet actuel est d'ailleurs singulièrement radical. Sir Henry ne prétendait pas priver les Lords de leur droit de contrôle en matière financière. Il recommandait un système de conférences interparlementaires qui eussent permis aux deux Chambres de trouver plus aisément des terrains d'entente. L'esprit même de la réforme est aujourd'hui différent ; M. Asquith ne cherche pas à faciliter la conciliation, mais simplement à mater la Chambre Haute. »

(1) Dans la *Revue des Deux-Mondes* du 1^{er} mai 1910, M. Augustin

Parlement, réclamer au nom de la Chambre Basse ses privilèges indiscutables.

N'a-t-il pas aussi le pouvoir et le devoir d'appeler l'attention des Communes sur les amendements apportés à un bill par les Lords, lorsque ces modifications constituent un empiètement sur les privilèges financiers ou autres des Communes (1)? Son avis lui est demandé et est toujours suivi. Ainsi donc le Parliament Bill ne fait que de ratifier un usage bien établi aux Communes, puisqu'en fait, c'est le Speaker qui, en cas de doute, est compétent pour juger si un bill est ou n'est pas financier. Cette disposition n'a donc rien de révolutionnaire, bien que les unioniste prétendent le contraire.

Quant à la deuxième objection, celle que la Chambre Haute s'est toujours inclinée devant la volonté du peuple nettement exprimée, Lord Crewe a fait, à Cambridge, dans son discours du 30 avril 1910, une réponse très fine : « La théorie actuelle de l'opposition, a-t-il dit, est que les Lords sont tout prêts à s'incliner devant la vo-

Filon parle des nouvelles fonctions du Speaker en ces termes : « Voilà le vénérable personnage qui planait au-dessus des partis, enveloppé d'un prestige légendaire, encore plus archaïque que son costume ; le voilà qui descend dans l'arène, tente de se souvenir et de rappeler à tous qu'avant de monter sur sa chaise gothique, il a appartenu à un parti. »

M. Balfour va plus loin : « Le Speaker devient non seulement le gardien de nos droits, mais l'auteur de notre législation. *Parl. Deb. Commons*, vol. XV, p. 1190, séance du 29 mars 1910.

(1) E. May, *Traité des lois, privilèges, etc... du Parlement*. Edition française Delpech, coll. Jèze, vol. I, p. 206, vol. II, p. 212 et notamment, p. 216 et suiv.,

lonté expresse du pays, mais qu'il doit leur être permis d'interpréter ce que sont en réalité les volontés du pays. Mais quand, sous le prétexte de cette interprétation, ils se permettent de nier qu'une mesure particulière a été vraiment posée par le pays, d'affirmer que la composition de la majorité (à la Chambre des Communes) est telle qu'on n'y doit prêter aucune espèce d'attention (1), vous voyez qu'on peut considérer facilement une, deux ou trois élections générales, avec cette théorie commode, comme tout à fait dépourvue de signification. »

Nous ne parlerons pas de la dernière objection : elle n'a qu'une « valeur de sentiment ». Puérile et naïve, il est impossible de la critiquer.

On en était là au jour de la mort inattendue d'Edouard VII. La solution de la crise, qui aurait pu avoir lieu en juin, fut ainsi retardée de plusieurs mois. Les partis politiques, dans ces heures de deuil national, oublièrent leur rancune. On parla d'une transaction, d'un compromis. On songea à une conférence. C'est à cette dernière idée qu'on s'arrêta.

Dès les premiers jours de juin, une conférence à huis clos fut donc tenue entre les différents chefs des partis politiques. La première réunion eut lieu le 17 juin, et

(1) Les unionistes rappellent souvent que la majorité ministérielle n'est due qu'à l'alliance des libéraux avec les nationalistes irlandais et les travaillistes.

les membres étaient, du côté libéral : MM. Asquith, Lloyd George, Birrell, Lord Crewe ; du côté unioniste : MM. Balfour, Austen Chamberlain, Lord Lansdowne et Lord Cawdor. Ce désir d'entrer en pourparlers était-il sincère de la part des libéraux ? C'était « la dernière concession possible que les orateurs de liberté et d'ordre pouvaient faire » (1). Les chefs libéraux avaient encore la possibilité de se tirer de la situation impossible où ils se trouvaient. Le moment était propice, mais M. Asquith et ses collègues s'accrocheraient-ils à la chance providentielle qui leur était offerte ? On eût pu le croire au début. M. Asquith déclarait, en effet, le 29 juillet, à la Chambre des Communes, que la conférence avait tenu douze réunions et qu'on avait examiné soigneusement un grand nombre de points controversés. « Un tel progrès, affirmait-il, a été fait que ce serait une faute, en l'état actuel des choses, de rompre les négociations (2). » Le 10 novembre, après vingt et une délibérations, la conférence prenait fin. On n'avait pas pu s'entendre. Asquith eut alors un entretien particulier avec le roi et le Parlement s'ouvrit le 15 novembre 1910, pour délibérer sur la nouvelle situation. Le premier ministre demanda au Roi de dissoudre le Parlement, et, au cas où la politique gouvernementale serait approuvée par une majorité adéquate dans la nouvelle Chambre

(1) F. E. Smith, *op. cit.*, p. 1.

(2) *Times*, 30 juillet 1910.

Basse, d'être prêt à exercer ses pouvoirs constitutionnels en créant, si le besoin s'en faisait sentir, un nombre suffisant de pairs pour assurer le vote des résolutions libérales. Le roi fut bien obligé de consentir à tout : ainsi, en novembre 1910, avant les élections générales, avant que le Parliament Bill fût soumis à la Chambre des Lords (1), avant que l'attitude de cette Chambre pût être connue, avant qu'on fût assuré que tout compromis était désormais impossible, Asquith avait extorqué à son souverain les « garanties » c'est-à-dire la promesse de créer un nombre illimité de pairs pour détruire l'indépendance de la Chambre des Lords.

Le 18 novembre, le premier ministre annonça aux Communes que le gouvernement avait décidé une nouvelle élection générale. La soudaineté du coup surprit les Lords. La veille, Lord Rosebery avait proposé de nouvelles résolutions en vue de la future Chambre des Lords. Le 24 du même mois, le projet de réforme unioniste avait été complété par les résolutions de Lord Lansdowne. Celles-ci décrétaient que, quand des divergences entre les deux Chambres auraient lieu au cours de deux sessions successives, ces divergences seraient réglées par une commission mixte (joint committee). Les questions trop graves pourraient être tranchées par la voie du referendum. De plus, les Lords étaient prêts à

(1) Le Parliament Bill fut introduit seulement le 16 à la Chambre des Lords.

faire l'abandon de leurs droits de rejet et d'amendement des Money-Bills, pourvu que ceux-ci fussent purement et simplement financiers. Si une question de tacking s'élevait, on en référerait à la commission mixte des Chambres. Ces propositions furent mal vues du gouvernement. Quatre jours plus tard, le Parlement fut dissous, et on recommença une nouvelle campagne électorale. Le résultat des élections fut identique à celui de janvier 1910 et les libéraux considérèrent que les électeurs avaient approuvé leur politique et leur Parliament Bill. Le 6 février 1911, le roi ouvrit le nouveau Parlement, et le 21 du même mois, le Parliament Bill fut réintroduit à la Chambre des Communes par Asquith, toujours premier ministre. Ce bill fut ensuite discuté en comité à partir du 3 avril, et sa troisième lecture eut lieu aux Communes le 15 mai. Le lendemain, le bill fut lu pour la première fois à la Chambre des Lords. La seconde lecture se fit sans incident, puis une pause eut lieu pendant le couronnement, et la Chambre des Lords ne reprit son travail que le 28 juin ; discuta d'abord le projet du gouvernement en comité et y inséra de nombreux amendements de grande importance, tant au point de vue financier qu'au point de vue législatif.

CHAPITRE III

LES AMENDEMENTS DES LORDS.

Le premier amendement des pairs conservateurs consista en ce qu'un comité formé de membres des deux Chambres, et non le Speaker, eut le pouvoir de déterminer les cas de tacking et de décider ce qui est ou ce qui n'est pas un Money-Bill. Le Parliament Bill proposé par les Communes permet bien aux Lords de délibérer sur une mesure financière, mais non de la modifier. Ils ne peuvent, en outre, envoyer aux Communes aucune idée personnelle. Or, il est déclaré que si les Lords ne votent pas la mesure en un mois, elle deviendra loi sans leur consentement. Lord Oranmore (1) et Lord Browne ont fait alors observer ironiquement qu'en ce cas il était absolument inutile de mentionner la Chambre Haute. Les Pairs ont déjà, dans une résolution, abandonné leur droit d'exercer un contrôle dans les finances publiques, mais n'est-il pas dangereux de donner au président des Communes une telle responsabilité? Les unionistes préféreraient le voir en dehors de la question. Lord Galway préconisa même que la Cour d'Appel fût le souverain juge en cette ma-

(1) *Times* du 29 juin 1911.

tière, mais le sentiment général ne voulut pas que l'action parlementaire dépendît de l'action judiciaire. Il ne trouva aucun soutien. Lord Cromer fut plus heureux en proposant d'établir une commission mixte de sept représentants de chaque Chambre pour examiner les bills financiers. Si ce comité décide qu'ils sont purement et simplement financiers, les Lords n'ont ainsi aucunement à intervenir dans la question ; mais si, dans leurs clauses, des dispositions législatives existent, les Lords doivent alors avoir la liberté de les amender ou de les ajourner. Lord Haldane, Secrétaire d'Etat pour la Guerre, répliqua que « l'effet de l'amendement serait de donner à la Chambre Haute des pouvoirs plus grands que ceux qu'elle a jamais demandé à posséder ». La création d'un Joint Committee était un principe entièrement étranger aux habitudes du pays. « Si l'amendement était voté, disait-il, non seulement il comporterait de grandes difficultés, mais encore il entraverait la conduite des affaires à la Chambre des Communes. » Et Lord Morley appuya le vicomte Haldane : « Si le Joint Committee était constitué tel qu'il est proposé dans l'amendement, il ne serait pas possible de le dépouiller de ses considérations de parti. » Et il terminait en disant qu'« une commission mixte n'était nullement nécessaire lorsqu'on avait comme Speaker un homme d'une si grande expérience ».

Lord Lansdowne revint à la charge : « Quelque respect qu'on puisse avoir pour le Speaker actuel ou pour

son illustre prédécesseur, aucun Speaker de la Chambre des Communes ne pourrait, en réalité, être complètement impartial entre les deux Chambres de Parlement, et il est injuste d'imposer à lui seul ce nouveau fardeau. » Par conséquent, il fallait absolument qu'il fût secondé par un corps compétent. Mais l'établissement de cette commission n'allait-il pas faire disparaître les privilèges financiers de la Chambre des Communes ? C'est ce que craignait le Lord Chancelier. Le vicomte St-Aldwyn proposa alors d'avoir un tribunal plus restreint que celui demandé par Lord Cromer. Ne pourrait-on pas associer au Speaker, le Lord Chancelier, les deux présidents de Comité et une cinquième personne choisie dans la Chambre des Communes ? Il serait trop long et surtout trop fastidieux de raconter tous les arguments qu'on développa de part et d'autre durant les séances qui suivirent (1). Un second amendement, en ce qui concerne les finances, fut encore proposé. Il décidait que les projets de loi fixant un impôt pour des questions plus politiques que financières ne devraient pas être regardées comme money-bills.

Le gouvernement fit à ces amendements une très forte opposition et la presse libérale proclamait ostensiblement que si la Chambre des Lords persistait dans son action, le ministère demanderait au roi de créer cinq cents pairs pour vaincre la résistance des Lords.

(1) Voir *Times* du 7 juillet 1911.

On ajoutait que le principal whip (1) libéral avait déjà préparé une liste de nouveaux pairs et que tout était prêt.

Le 20 juillet, le Parliament Bill entra en troisième lecture à la Chambre des Lords. Les mêmes arguments, maintes fois ressassés, furent de nouveau exposés, par les leaders des deux partis et les amendements des Lords conservateurs furent votés à une majorité considérable.

La crise était à son maximum de violence. Asquith fulminait et menaçait de submerger la vieille Chambre Haute en créant une fournée de cinq cents pairs. Lord Lansdowne prit peur, tandis que Lord Halsbury voulait lutter jusqu'à la fin. Ce dernier rallia un assez grand nombre de Lords décidés à la lutte. Il se produisit parmi les unionistes une divergence d'opinion qui eut pour résultat de donner définitivement la victoire aux libéraux. C'en était fait de la Chambre des Lords. En se divisant, les Lords avaient signé leur arrêt de mort.

La victoire remportée par le parti libéral est énorme. C'est un gage de succès pour les réformes tant financières que législatives inscrites au programme radical.

Le 18 août 1911, le Parliament Act reçut donc la sanction du roi et consacra ainsi définitivement le contrôle exclusif des Communes en matière financière.

(1) Le whip est le préfet de discipline de la majorité, ou l'adjudant de la caserne parlementaire. Mermeix, *op. cit.*, p. 28.

Sans doute la Chambre des Lords peut encore présenter quelques observations, mais elles sont purement platoniques. Il faut lire les articles parus dans le *Times*, dans le *Daily Telegraph*, au sujet de la déchéance des Lords. On y voit les derniers spasmes des unionistes. Le professeur Dicey — qui ne fut pas un Die-Hard — a nettement montré la situation actuelle de la Chambre des Lords (1). Désormais « la Chambre des Lords n'a aucune espèce de pouvoir législatif touchant un money-bill quelconque, et par money-bill, au sens du Parliament Act, il faut entendre en réalité tout bill que le Speaker de la Chambre des Communes juge bon de considérer comme money-bill. Le pouvoir qu'en vertu du Parliament Act possède la Chambre des Lords de discuter un money-bill, et ainsi de protester contre lui, n'est en aucune façon un pouvoir législatif ; c'est un pouvoir qui appartient à n'importe quelle société académique (debating society) du Royaume-Uni ; la protestation contre un money-bill, formulée par le Congrès des Trade-Unions, aura plus de poids que la plus véhémence protestation de la Chambre des Lords. » Il n'en est pas de même de la Chambre Basse, continue le professeur Dicey : « Le pouvoir de la Chambre des Communes touchant un money-bill quelconque est absolu et illimité. Un bill passé par la Chambre des Communes au

(1) *Times* du 21 août, des 2, 12 et 23 septembre 1911. Cité par M. G. Jèze, *loc. cit.*, t. X, p. 589.

cours de la présente session ou d'une session future du présent Parlement, à l'effet d'établir un *income tax* de £ 1.000 par an sur chaque pair, deviendrait loi s'il était endossé par le Speaker comme money-bill, bien que les pairs eussent dénoncé le Bill pendant un mois entier. »

Voilà donc, en quelques mots, « l'économie du Parliament Act 1911 ». Il nous reste à voir ce qu'au sens de nouvelle loi on entend par money-bill, puis à étudier, en dernière analyse, les pouvoirs financiers actuels de la Chambre des Lords ainsi que les garanties prises en sa faveur contre « les tentatives d'adjonction aux money-bills, de dispositions n'ayant pas un caractère financier. »

CHAPITRE IV

LES MONEY-BILLS AU SENS DU PARLIAMENT ACT 1911

Le Parliament Act 1911 n'accorde pas, au terme money-bill un sens aussi large que celui que devrait comporter toute mesure financière.

Lato sensu, « une mesure financière est celle qui a pour objet principal ou accessoire de résoudre un problème financier quelconque, qu'il s'agisse d'allocation de crédits, d'impôts, d'emprunt, d'opérations de trésorerie, de comptabilité, et cela aussi bien en matière de finances nationales que de finances locales » (1).

D'après le Parliament Act 1911, il faut entendre en effet, par money-bill, tout projet de loi contenant des mesures relatives aux matières sous-énoncées :

1° Impôts, tant au point de vue de leur établissement, de leur réglementation, que de leur suppression ou de leur modification ;

2° Service de trésorerie relatif à la conservation, à la perception et à la sortie des deniers publics ;

3° Comptabilité publique et tout ce qui a trait aux ordres de paiement et aux comptes publics ;

(1) M. G. Jèze, *loc. cit.*, p. 592, 1912.

4° Allocation de crédits permanents (1) ou annuels (2).

5° Emprunts de toutes sortes (émission, conversion, amortissement.

Telle est, d'après la Section I du Parliament Act, la classification dans laquelle rentrent, à titre accessoire ou principal, les dispositions qui forment des money-bills et que la Chambre Haute ne peut plus empêcher de passer.

Par contre, les Lords pourront donner leur consentement aux bills qui ont trait aux finances locales. En effet, « dans la présente sous-section (3), les expressions *impôts*, *deniers publics* et *emprunts*, ne visent pas les impôts, deniers et emprunts demandés par les autorités ou corporations locales pour des objets locaux (4) ».

« Ainsi donc, les Lords n'ont vu leur pouvoir financier réduit que pour les dispositions concernant les finances nationales. Mais si le Parliament Act fait une exception pour les bills financiers relatifs aux finances locales, il n'a nullement l'intention de diminuer les privilèges actuels des Communes. Sa section VI porte en effet : « Rien dans le présent Act ne diminuera ou condition-

(1) *Charges on the consolidated Fund.*

(2) *Supply, money provided by the Parliament.*

(3) Section II, sous-section II, *in fine* du Parliament Act 1911.

(4) M. G. Jèze, *ibid.*

nera les droits et privilège existants de la Chambre des Communes (1). »

On ne doit pas comprendre aussi comme money-bill un projet de loi qui concernerait les finances nationales mais qui contiendrait, en outre, des dispositions purement législatives. Un pareil bill ne pourrait se soustraire à la nécessité d'obtenir l'assentiment des Lords.

(1) Cf. M. G. Jèze, *ibid.*

CHAPITRE V

POUVOIRS FINANCIERS ACTUELS DES DEUX CHAMBRES DU PARLEMENT (1).

Trois règles s'offrent à nous pour montrer les pouvoirs dont les deux Chambres jouissent actuellement en matière de finances.

La première est la suivante : « La Chambre des Communes a son droit de priorité reconnu par la loi. Les money-bills doivent donc être présentés en premier lieu aux Communes par le gouvernement. »

Cette règle ne fait, en quelque sorte, que confirmer purement et simplement une coutume séculaire qu'on ne contestait pas d'ailleurs.

Mais passons à la deuxième disposition : « Le concours des Lords doit être demandé afin de donner effet au vote des Communes. »

Ici encore, le Parliament Act de 1911 n'a rien supprimé. Il laisse aux Lords le pouvoir de discuter, de voter des résolutions, de nommer des commissions d'enquête sur toutes les questions financières. Mais, comme le dit plus haut M. Dicey, quel intérêt pourront avoir désormais les discussions de la Chambre des Lords sur des questions de finances ? Ce qui se passera à la Cham-

(1) Voir l'intéressant article de M. G. Jèze, *loc. cit.*, 1912.

bre Haute ne retiendra plus l'attention générale. Et comme cette Chambre ne possédera plus aucun moyen de forcer le gouvernement à en appeler au jugement du pays, elle ne sera plus, en matière financière, qu'une vague et assommante « parlotte », un debating society. La Chambre des Communes sera, à ce sujet, toute puissante.

Néanmoins, elle ne pourra pas refuser aux Lords leur assentiment. Ceux-ci auront un mois pour réfléchir, mais s'ils refusent de consentir, soit expressément, soit tacitement, le mois écoulé, il sera passé outre et le money-bill deviendra loi. Telle est la dernière règle.

Ainsi, pendant trente jours les Lords pourront discuter, faire toutes les observations utiles et... même inutiles, il n'en sera tenu aucun compte, puisqu'ils n'ont pas le pouvoir propre d'amendement. C'est un « délai de courtoisie » qu'on leur accorde. Il est, en effet, peu probable que le gouvernement reconnaisse la justesse de leurs observations. En ce cas, les Communes auraient toujours la faculté de modifier le texte. En réalité, les Lords auront beau faire des amendements, on n'acceptera rien de ce qu'ils auront résolu, et, le délai d'un mois écoulé, ils verront leur pouvoir épuisé.

Même refusé par les Lords, le bill, tel qu'il a été voté par les Communes, sera présenté au roi, et l'assentiment royal, — pure formalité depuis le ^{xvii}^e siècle — changera ce bill en loi.

La seule différence avec les autres bills approuvés par les Lords sera toute de forme. La formule de promulgation portera en effet simplement : « Il est ordonné par Sa Très Excellente Majesté le Roi, sur et avec l'avis des Communes, assemblées dans le présent Parlement, conformément aux dispositions du Parliament Act de 1911, et en vertu dudit Act, ce qui suit (1) :..... »

A tous ces points de vue, le texte du Parliament Act de 1911 est catégorique (2) :

« Si un money-bill, ayant été voté par la Chambre des Communes et envoyé à la Chambre des Lords un mois au moins avant la fin de la session, n'est pas voté par la Chambre des Lords sans amendement dans le délai d'un mois, après qu'il a été ainsi envoyé à cette Chambre, le bill sera, à moins que la Chambre des Communes décide le contraire, présenté à Sa Majesté et deviendra Act de Parlement dès la signification de l'assentiment royal, et cela, bien que la Chambre des Lords n'ait pas consenti au bill. »

Comme on le voit, le Parliament Act a laissé à la Chambre des Lords des attributions financières quasi-nulles. Pourtant, pour les matières législatives, il lui a laissé un pouvoir de veto dont on ne saurait méconnaître la valeur pratique. Mais ce veto n'allait-il pas être esquivé par les Communes ? Les Lords pouvaient

(1) Section IV du Parliament Act 1911.

(2) Section I, alinéa I, du Parliament Act de 1911.

se voir menacés d'un danger. Il eût été, en effet, fort simple de qualifier de money bill tout projet de loi qui n'aurait pas eu un caractère financier véritable, ou de laisser le gouvernement et les Communes ajouter encore, dans un véritable money-bill, des mesures législatives. Cela s'était déjà fait en Angleterre. Il n'y avait pas de raison pour ne pas rééditer la même opération. Les unionistes ont, au cours de leur opposition au Parliament Bill, tenu à montrer le péril du tacking. Ils ont demandé à cor et à cri des garanties. On reconnut, en effet, qu'il fallait prendre des précautions contre un tel procédé, mais, d'un autre côté, le gouvernement ne voulait pas laisser aux Lords le moyen de tourner la loi qui les privait désormais de tout pouvoir financier.

Le Parliament Act de 1911 a donc solutionné la question en s'inspirant de ces deux points de vue et a formulé les trois clauses suivantes :

1° Le Speaker de la Chambre des Communes sera l'autorité compétente pour décider si un bill a ou n'a pas le caractère de money-bill (1).

(1) Section I (§ 3). « There shall be endorsed on every money bill when it is sent up to the House of Lords and, when it is presented to His Majesty for assent the certificate of the Speaker of the House of Commons signed by him that it is a money bill. »

Le Speaker de la Chambre des Communes a déjà eu à se prononcer depuis, notamment sur l'Insurance Bill. Il s'agissait de savoir si ce bill (loi d'assurance contre le chômage) était ou non un money bill. A la question posée par Lord Wolmer au cours de la séance du 22 novembre 1911, le président a répondu que pour l'instant, au sens du Parliament Act, il ne croyait pas voir dans ce projet de loi

2° Avant de décider si un bill est un money-bill, le Speaker devra, autant que possible, consulter deux des présidents de Comité de la Chambre des Communes, ces deux membres étant choisis au commencement de chaque session, par le Comité de Sélection (1).

3° La décision du Speaker sera définitive. Aucune autorité publique ni aucune cour de justice ne pourront la contester (2).

Nous avons suffisamment parlé des protestations des unionistes contre le rôle assigné au Speaker. C'est un usage qu'on érige en loi et, par conséquent, la première et la dernière clause n'innovent en rien à ce sujet.

Pourtant le gouvernement a voulu accorder une petite satisfaction au parti conservateur. Il a, en dernier lieu, demandé à la Chambre des Communes de décider que le Speaker, avant de faire sa déclaration, prendrait conseil de deux membres choisis de la Chambre représentative. Cette concession, de minime importance, n'est, d'ailleurs, qu'apparente. Elle ne constitue pas, en premier lieu pour le Speaker, une obligation formelle.

un money bill. Cependant, avant de se décider définitivement, il lui était nécessaire de patienter jusqu'au vote total de l'Insurance Bill, car il pouvait se faire que l'acceptation de certains amendements fût de nature à changer l'esprit de la loi et lui donnât le caractère d'un money-bill. — Cf. Chambre des Communes, séance du 22 novembre 1911, et M. G. Jèze, *loc. cit.*, p. 594, 1912.

(1) Section I (§ 3), *in fine*.

(2) Section III. « Any certificate of the Speaker of the House of Commons given under this Act shall be conclusive for all purposes, and shall not be questioned in any court of law. »

Ce n'est que *si c'est possible* qu'il prendra cet avis. De plus, cet avis ne présente aucun caractère obligatoire. Les deux chairmen ne sont qu'entendus. La décision du Speaker seule prévaut, car il n'y a pas, en réalité, de commission de trois membres décidant à la majorité.

De fait, il eût été déplorable de diviser la responsabilité du Speaker et de la mettre sous l'anonymat d'une commission de trois membres. Comme le dit M. G. Jèze : « Jusqu'ici, le Speaker anglais ne se conduit pas, au fauteuil présidentiel, en homme de parti. On n'a jamais attaqué sérieusement son impartialité. Sans doute, on a affirmé que le Parliament Act de 1911 pousserait le Speaker à faire œuvre de partisan ; mais, encore une fois, le rôle assigné au Speaker par le Parliament Act n'est pas nouveau : *c'est la confirmation d'une coutume séculaire*. Dès lors, il ne faut voir, dans les récriminations du parti unioniste, que des arguments de politiciens, pris au hasard, pour combattre une mesure abhorrée. »

Vu :

Le Président de la thèse,
GASTON JÈZE.

Vu :

Le Doyen,
P. CAUWÈS.

Vu et permis d'imprimer :

Pour le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L'Inspecteur d'Académie,
A. CAHEN.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
BIBLIOGRAPHIE	VII

PREMIÈRE PARTIE

Origines de la Chambre des Lords et de ses attributions financières.

INTRODUCTION	1
CHAPITRE I. — Le Witenagemot et la Chambre des Lords.	7
CHAPITRE II. — Evolution historique de l'influence des Communes et affaiblissement des pouvoirs financiers de la Chambre des Lords . . .	12
CHAPITRE III. — La période de 1869 à 1909	36
CHAPITRE IV. — Limites imposées au Parlement en matière de subsides et de taxation	48

DEUXIÈME PARTIE

Les causes du conflit.

CHAPITRE I. — Les différentes sortes de lois de finances. .	55
CHAPITRE II. — Causes du dernier conflit	70
CHAPITRE III. — Le budget du peuple de 1909. Thèse unioniste	76
CHAPITRE IV. — Thèse du gouvernement libéral	89
CHAPITRE V. — Acuité du conflit	111

TROISIÈME PARTIE

La Crise.

CHAPITRE I. — Les intentions du gouvernement.	117
CHAPITRE II. — Le Parliament Bill.	127
CHAPITRE III. — Les amendements des Lords	139
CHAPITRE IV. — Les Money-Bills au sens du Parliament Act 1911	145
CHAPITRE V. — Pouvoirs financiers actuels des deux Cham- bres de Parlement.	148

Imp. J. Thevenot, Saint-Dizier (Haute-Marne)
